

## Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä

---

### SOMERA-toimikunnan taustaraportti

# Tiivistelmä

Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Helsinki. 2002. 436 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050; 2002:21.) ISBN 952-00-1229-X

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti huhtikuussa 2000 sosiaalimenotoimikunta SOMERAn selvittämään sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen pitkän aikavälin kehitystä. Toimikunta sai työnsä päätökseen maaliskuussa 2002 ja julkaisi mietintönsä, jossa toimikunta esittää periaatelinjauksensa. Tähän raporttiin on koottu toimikunnan työn aikana laadittuja taustanalyysyjä ja –laskelmia. Taustaraportissa arvioidaan sosiaaliturvan, talouden ja työllisyyden yleisiä tavoitteita, sosiaaliturvan toimintaympäristön muutosta sekä sosiaalipolitiikan kehityslinjoja muissa maissa. Lisäksi raportissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kehitystä vuoteen 2050 saakka. Aluksi esitellään toimikunnan sosiaalimenoja koskeva peruslaskelma, joka perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Sen lisäksi esitetään lukuisa joukko erilaisiin laskentaoletuksiin ja meno- ja rahoitusperusteisiin pohjautuvia vaihtoehtoisia laskelmia. Vaihtoehtoistarkasteluissa tehdään myös herkkyysanalyysyjä, joissa tarkastellaan demografiaa, talouskehitystä, sosiaalipolitiikkaa ja sosiaaliturvan rahoitusta koskevien yksittäisten oletusten vaikutuksia laskelmiin.

**Asiasanat:** Sosiaalimenot, julkinen talous, rahoitus, elatussuhde, eläkevakuutus, työttömyysvakuutus, sosiaali- ja terveyspalvelut

# Sammandrag

Utvecklingen av de sociala utgifterna på lång sikt. Bakgrundsrapport av SOMERA-kommissionen. 2002. 436 s. (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer, ISSN 1236-2050; 2002:21.) ISBN 952-00-1229-X

I april år 2000 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet kommissionen för utvärdering av utvecklingen av sociala utgifter SOMERA för att utreda utvecklingen av de sociala utgifterna och deras finansiering på lång sikt. Kommissionen slutförde sitt arbete i mars år 2002 och publicerade sitt betänkande där kommissionen presenterar sina principiella riktlinjer. I denna rapport sammanställs bakgrundsanalyser och –kalkyler som gjorts upp under loppet av kommissionens arbete. I bakgrundsrapporten utvärderas allmänna målsättningar för socialtryggheten, ekonomin och sysselsättningen, ändringen av socialtrygghetens verksamhetsomgivning och utvecklingslinjer för socialpolitiken i andra länder. I rapporten granskas dessutom detaljerat utvecklingen av de sociala utgifterna och deras finansiering fram till år 2050. Till en början presenteras kommissionens baskalkyl gällande sociala utgifter som baserar på ikraftvarande lagstiftning. Utöver detta presenteras åtskilliga alternativa kalkyler som baserar sig på olika kalkylantaganden och kostnads- och finansieringsgrunder. I de alternativa granskningarna görs också olika känslighetsanalyser, där man granskar inverkan på uppskattningarna av enskilda antaganden gällande demografi, ekonomisk utveckling, finansieringen av social politik och social trygghet.

**Nyckelord:** sociala utgifter, offentlig ekonomi, finansiering, underhållsförhållande, pensionsförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, social- och hälsovårdstjänster

# Summary

The Development of Social Expenditure in the Long Term. Background Report of the SOMERA Commission. Helsinki 2002. 436 p. (Publications of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2050; 2002:21.)  
ISBN 952-00-1229-X

In April 2000, the Ministry of Social Affairs and Health established the commission for the evaluation of the development of social expenditure SOMERA to define the long term development of social expenditure and its financing. The commission finished its work in March 2002 and published a report in which it presents its principled definitions of policy. This report assembles background analyses and calculations drawn up during the course of work of the commission. In the background report, general aims concerning social security, economy and employment, the change in the operational environment of social security and development trends for social policy in other countries are evaluated. The report includes a detailed examination of the development of social expenditure and its financing until the year 2050. Presented first, is the base calculation of the commission concerning social expenditure based on legislation in force. Presented are also, in addition to this, several alternative calculations based on different calculation assumptions and grounds related to expenditure and financing. In the alternative examinations different sensitivity calculations are also carried out where the effect on the calculations of individual assumptions concerning demography, economic development, the financing of social policy and social security.

**Key words:** social expenditure, public economy, financing, economic dependency ratio, pension insurance, unemployment insurance, social welfare and health care services.

# Esipuhe

Tämä raportti on syntynyt sosiaali- ja terveysministeriön asettaman sosiaalimenotoimikunta SOMERAn työn pohjalta. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen pitkän aikavälin kehitystä. Toimikunta aloitti työnsä huhtikuussa 2000 ja sai työnsä päätökseen maaliskuussa 2002.

Sosiaalimenotoimikunnan tehtävänä oli ensinnäkin arvioida sosiaaliturvan toimintaympäristön muutosta ja sen nopeutta. Toiseksi toimikunnan tuli arvioida, miten voimassa olevan lainsäädännön mukainen toimeentuloturva- ja palvelujärjestelmä toteuttaa yhteiskuntapolitiikalle asetettavia tavoitteita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, kun toimintaympäristö muuttuu. Kolmantena tehtävänä oli laatia viitekehys, jonka perusteella voidaan kuvata toivottua sosiaaliturvan, talouden ja työllisyyden kehitystä. Toimikunnan tuli lisäksi laatia vaihtoehtoisia, erilaisiin laskentaoletuksiin ja meno- ja rahoitusperusteisiin pohjautuvia sosiaalimenolaskelmia sekä arvioida niiden vaikutuksia viitekehysten mukaisiin tavoitteisiin.

Toimikunnassa laadittu mietintö on julkaistu sosiaali- ja terveysministeriön komiteanmietintöjen sarjassa nimellä *SOMERA-toimikunnan mietintö*, komiteanmietintö 2002:4. Mietintö pyrkii antamaan kokonaiskuvan sosiaaliturvan menojen ja rahoituksen pitkän aikavälin kehityksestä, hyvinvointia edistävästä tavoitteista ja tulevaisuuden haasteista. Toimikunta esittää mietinnössään periaatelinjaukset toimenpiteistä, joilla kattava ja tasoltaan riittävä sosiaaliturva voidaan turvata myös tulevaisuudessa.

Toimikunta käytti työnsä aikana paljon voimavaroja tausta-analyysien ja -laskelmien tekemiseen. Myös neljän alatyöryhmän työskentelystä kertyi huomattava määrä tausta-aineistoa. SOMERA-toimikunnan sihteeristö, johon ovat kuuluneet pääsihteeri Marja-Liisa Parjanne, neuvotteleva virkamies Raimo Jämsén, tutkimusjohtaja, sittemmin toimitusjohtaja Esko Kivisaari, neuvotteleva virkamies Heikki Palm, erikoistutkija Pekka Sirén ja johtava ekonomisti Reijo Vanne, on koonnut alatyöryhmien raporttien, toimikunnan kuulemien asiantuntijoiden alustusten ja toimikunnassa käytyjen keskustelujen pohjalta tämän taustaraportin. Raporttia ei ole tässä muodossa käsitelty toimikunnassa. Taustaraportissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kehitystä sekä esitetään erilaisiin laskentaoletuksiin ja meno- ja rahoitusperusteisiin pohjautuvia vaihtoehtoisia laskelmia.

Helsingissä syyskuussa 2002

Kansliapäällikkö,  
SOMERA-toimikunnan puheenjohtaja

Markku Lehto

## SISÄLLYSLUETTELO

1. SOSIAALITURVAN TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT.....	16
1.1. Raportin tavoitteet .....	16
1.2. Sosiaaliturvan taustaa .....	16
1.3. Sosiaaliturvan lähtökohdat.....	17
1.4. Keskeisiä käsitteitä .....	20
1.5. Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa.....	23
1.6. Sosiaalimenolaskelmista.....	25
1.7. Laskentamallin kuvaus .....	29
2. SOSIAALITURVAN KEHITYS VUOSINA 1960-2002.....	32
2.1. Talous- ja työllisyyskehitys .....	32
2.2. Sosiaalimenojen kehitys vuosina 1960-2002.....	34
2.3. Rahoituksen kehitys 1960-2002 .....	42
2.4. Tulonjako ja sosiaaliturvan kohdentuminen.....	48
3. SOSIAALITURVALLE ASETETTAVIA TAVOITTEITA .....	58
3.1. Päätaavoitteet.....	58
3.2. Osataavoitteet .....	61
3.3. Sosiaaliturvan toiminnan periaatteita .....	63
4. SOSIAALITURVAN HAASTEET JA ONGELMAT.....	68
4.1. Kansainvälistyminen ja teknologinen kehitys .....	68
4.2. Demografiset muutokset.....	82
4.3. Työmarkkinoiden muuttuminen .....	87
4.4. Vähimmäisturva ja perhepoliittinen tuki .....	124
4.5. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve .....	134
4.6. Julkinen talous ja rahoituksen edellytykset .....	148
5. SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNTAVIIVOJA MUISSA MAISSA.....	154
5.1. Euroopan unionin eläkejärjestelmän ja terveydenhuollon kestävyttä ja syryjytymisen torjuntaa koskeva yhteistyö .....	154
5.2. OECD-maiden varautuminen väestön ikääntymiseen.....	160
5.3. Eläkereformit muissa maissa .....	163
6. SOSIAALITURVAN ARVIOITU KEHITYS VUOTEEN 2050 SAAKKA NYKYLAISÄÄDÄNNÖN MUKAAN.....	180
6.1. Peruslaskelman taustaoletukset .....	180
6.1.1. Demografia.....	180
6.1.2. Taloudellinen kehitys .....	192
6.1.3. Sosiaalipolitiikkaa koskevat oletukset .....	195
6.1.4. Sosiaali- ja terveyspalvelumien lähtökohdat.....	196
6.2. Sosiaalimenojen arvioitu kehitys vuosina 2000-2050 .....	201
6.3. Sosiaaliturvan rahoituksen kehitys vuosina 2000-2050 .....	219
6.3.1. Rahoitusta koskevat oletukset.....	219
6.3.2. Sosiaaliturvan rahoitusrakenne .....	220
6.3.3. Sosiaalivakuutusmaksujen ja vastaavien maksupohjien kehitys.....	222
6.3.4. Työeläkkeiden rahoitus .....	230
6.3.5. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitus.....	231
6.3.6. Työttömyysturvan rahoitus .....	234
6.3.7. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus.....	236
6.3.8. Bruttoveroaste ja bruttovelka .....	238

6.3.9. Työeläkkeiden rahastointi .....	239
7. MENO- JA RAHOITUSKEHITYS: VAIHTOEHTOISIA TARKASTELUJA.....	246
7.1. Väestö- ja talouskehityksen herkkyyshanalyysi .....	246
7.1.1. Demografiaoletukset .....	246
7.1.1.1. Syntyvyys.....	246
7.1.1.2. Maahanmuutto .....	252
7.1.1.3. Kuolleisuus .....	258
7.1.1.4. Arviointia .....	261
7.1.2. Taloudelliset oletukset .....	267
7.1.2.1. Funktionaalinen tulonjako .....	267
7.1.2.2. Työttömyys .....	271
7.1.2.3. Työn tuottavuus .....	273
7.1.2.4. Korkotaso ja sosiaaliturvarahastojen tuotto.....	278
7.1.2.5. Suhdannevaihtelut.....	280
7.1.2.6. Taloudellisten tekijöiden kriisivaihtoehto .....	283
7.1.3. Sosiaalipoliittiset oletukset.....	284
7.1.3.1. Indeksointi .....	285
7.1.3.2. Eläkeikä .....	289
7.1.3.3. Aikuiskoulutus.....	298
7.1.3.4. Työmarkkinajärjestöjen syksyn 2001 sopimus.....	304
7.1.4. Sosiaaliturvan rahoitukseen liittyvät oletukset.....	308
7.1.5. ETLAn kokonaistaloudellisella simulointimallilla tehdyt vaihtoehtoistarkastelu: yhteenveto.....	310
7.2. Sosiaaliturvan vaihtoehtoistarkastelu .....	311
7.2.1. Toimeentuloturvan rahoituksen periaatteita.....	311
7.2.2. Eläkejärjestelmän kehittäminen .....	321
7.2.2.1. Tavoitteet ja haasteet .....	321
7.2.2.2. Työ, eläkeikä ja eläkkeelle siirtyminen .....	322
7.2.2.3. Elinajan piteneminen ja eläkeikä .....	324
7.2.2.4. Varhaiseläkkeiden ehtoihin liittyvät muutokset .....	326
7.2.2.5. Työnteon jatkamisen kannusteiden parantaminen.....	328
7.2.2.6. Eläkkeiden rahoitus ja rahastointi.....	330
7.2.2.7. Indeksijärjestelmä eläke- ja maksutason sopeutuksessa.....	332
7.2.2.8. Periaatesopimus työeläkkeiden kehittämisestä.....	333
7.2.3. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoituksen uudistaminen.....	340
7.2.3.1. Johdanto .....	340
7.2.3.2. Uudistamisen tavoitteita .....	341
7.2.3.3. Rahoitustilanne nykyisin rahoitusperustein .....	341
7.2.3.4. Rahoitustasapainon palauttamisen edellyttämät vakuutusmaksujen muutokset .....	342
7.2.3.5. Kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoituksen uudistamisvaihtoehtoja .....	344
7.2.3.6. Kansaneläkevakuutuksen rahoitusmalleja .....	346
7.2.3.7. Sairausvakuutuksen rahoitusmalleja.....	348
7.2.3.8. Yhteenveto ja vaihtoehtojen tarkastelua .....	355
7.2.4. Työttömyysturva kannustaa aktiiviseen työn etsintään ja nopeaan työn vastaanottamiseen: työttömyysturvan vaihtoehtoja .....	358
7.2.4.1. Ansiopäivärahan tason porrastaminen .....	359
7.2.4.2. Työttömyysturvan enimmäiskeston porrastaminen .....	360
7.2.4.3. Työllistymispalkkiot ja aktivointitoimet.....	361

7.2.4.4. Työttömyysvakuutuksen rahoitus .....	363
7.2.4.5. Työttömyysturvan rahastointi.....	365
7.2.5. Opiskelun kannustaminen .....	365
7.2.5.1. Työelämään johtava koulutus .....	365
7.2.5.2. Elinikäinen oppiminen.....	367
7.2.6. Vähimmäisturva ja viimesijainen turva .....	370
7.2.7. Perheturva .....	371
7.2.8. Sosiaali- ja terveystalvelut .....	375
7.2.8.1. Menokehitys eri vaihtoehtoisissa.....	376
7.2.8.2. Kirjallisuudessa esitettyjä arvioita palvelujen menokehityksestä.....	395
7.2.8.2. Sosiaali- ja terveystalvelujen kehityssuuntia .....	399
8. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ARVIOINTIA.....	407
Lähipuosisikymmenien haasteet.....	407
Sosiaalimenojen kehitysarvio .....	408
Laskelmaan sisältyvän epävarmuuden arviointia .....	409
Lopuksi .....	419
LÄHTEET .....	420
LIITTEET.....	428



# 1 ■ Sosiaaliturvan tarkastelun lähtökohdat

## 1.1. Raportin tavoitteet

Sosiaalimenotoimikunnan tavoitteena oli analysoida sosiaaliturvan toimintaympäristön muutosta sekä selvittää, miten muuttuva toimintaympäristö vaikuttaa suomalaisen sosiaaliturvan toimintaedellytyksiin pitkällä aikavälillä. Tavoitteena oli myös laatia sellainen viitekehys, jonka perusteella voidaan kuvata toivottua sosiaaliturvan, talouden ja työllisyyden kehitystä sekä selvittää, miten talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan osittain erilaiset tavoitteet voitaisiin parhaiten sovittaa yhteen. Tehtävänä oli myös selvittää, onko nykyinen sosiaaliturva ja sen rahoituksen rakenne toimiva pitkällä tähtäyksellä ja arvioida, miten voimassa olevan lainsäädännön mukainen toimeentuloturva- ja palvelujärjestelmä toteuttaa yhteiskuntapolitiikalle asetettavia tavoitteita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Lisäksi tuli laatia vaihtoehtoisia, erilaisiin laskentaoletuksiin sekä meno- ja rahoitusperusteisiin pohjautuvia sosiaalimenolaskelmia ja arvioida niiden vaikutuksia viitekehysten mukaisiin tavoitteisiin.

Tässä raportissa analysoidaan sosiaaliturvan tulevaisuuden haasteita ja tarkastellaan sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kehitystä yksityiskohtaisesti. Raportin luvussa 2 arvioidaan sosiaaliturvan kehitystä vuosina 1960-2002. Luvussa 3 tarkastellaan sosiaaliturvalle asetettuja tavoitteita ja luvussa 4 sosiaaliturvan haasteita ja ongelmia. Luvussa 5 tarkastellaan sosiaaliturvan muutossuuntia muissa maissa. Luvussa 6 esitetään toimikunnan peruslaskelma sosiaalimenoista vuoteen 2050 saakka. Luvussa 7 esitetään lukuisa joukko vaihtoehtoihin laskentaoletuksiin pohjautuvia sosiaalimenolaskelmia. Lisäksi tehdään herkkyyksianalyysyjä siitä, miten paljon peruslaskelman yksittäiset oletukset vaikuttavat laskelmien lopputuloksiin. Luvussa 7 tuodaan esille myös sosiaaliturvan kehittämisvaihtoehtoja, joista on viime aikoina keskusteltu. Lopuksi luvussa 8 arvioidaan laskentavaihtoehtojen vaikutuksia elatussuhteeseen, bruttokansantuotteeseen, sosiaalimenoihin ja työllisyyteen.

## 1.2. Sosiaaliturvan taustaa

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on pitkän historiallisen kehityksen tulos. Eri aikakausina sosiaaliturvan tehtävät, painotukset ja kohderyhmät ovat vaihdelleet. Nykyinen järjestelmä on muotoutunut sekä monien eri ryhmien tavoitteiden yhteen sovittamisen tuloksena että jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa. Harjoitetun sosiaalipolitiikan päätavoitteista on kuitenkin ollut varsin laaja poliittinen yhteisymmärrys.

Maailmansotien välisenä aikana sosiaaliturva kohdistui ensisijaisesti lapsiin, äiteihin, sairaisiin ja kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin vanhuksiin. Turvan taso ja palvelujen laatu oli varsin vaatimaton. Myöhemmin sosiaaliturva on laajentunut kohti työikäistä ja työkykyistä väestöä samalla kun tulonsiirtojen takaaman turvan taso ja palvelujen laatu on parantunut.

Suomen teollistuessa 1950- ja 1960-luvuilla luotiin Suomen sosiaaliturvan rakenteen perusta. Silloin perustettiin tai uudistettiin muun muassa kansan- ja työeläkejärjestelmiä, sairausvakuutusta ja työttömyysturvaa sekä rakennettiin huomattava osa terveydenhuoltoon. Jälkitekijöiden ja kaupungistumisen myötä 1970-luvulla sosiaaliturvaa täydennettiin muun muassa asunto-, perhe-, koulutus- terveys- ja varhaiseläkepoliittisilla toimenpiteillä. 1980-luvulla sosiaaliturvaa kehitettiin edelleen toteuttamalla työvoima- ja eläkepoliittisia sekä perhepoliittisia uudistuksia. Samanaikaisesti uudistettiin valtionosuusjärjestelmä ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelujärjestelmät, jotka omalta osaltaan tukivat sosiaali- ja terveyspalvelujen laajentumista. Myös vero- ja sosiaalipolitiikan yhteensovittamista parannettiin muun muassa saattamalla eläke-, työttömyys- ja sairausvakuutusetuudet veronalaisiksi. Vuosikymmeniä kestänyttä uudistustyötä tuki pitkä suotuisan talouskasvun aika, poikkeuksellisen edullinen väestörakenne ja julkisen talouden vakaus.

1990-luvun alussa talouskasvu pysähtyi ja työttömyys lisääntyi nopeasti. Julkisen sektorin menojen noustessa ja verotulojen supistuessa julkinen talous ajautui rahoituskriisiin. Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen nousi korkealle ja valtionvelka kasvoi huomattavasti. Julkisen talouden menojen leikkauksista suuri osa kohdistui sosiaali- ja terveysalalle. Näistä leikkauksista huolimatta sosiaaliturvan perusrakenteet - eläkejärjestelmät, perhepolitiikka, terveys- ja sosiaalipalvelut sekä työttömyysturva - säilyivät pitkälti koskemattomina. Sosiaaliturvan ansiota oli, ettei työttömyys ajanut kotitalouksia laajamittaiseen köyhyyteen ja että usko tulevaisuuteen säilyi 1990-luvun vaikeissa olosuhteissa.

Vuosikymmenien kehitystyön tuloksena Suomessa on laadukas sosiaaliturva, joka sijoittuu hyvin myös kansainvälisissä vertailuissa. Sen perusrakenne on toimiva ja sillä on kansalaisten laaja kannatus. Sosiaaliturvaan liittyy kehittämistarpeita kuitenkin edelleen. Sosiaaliturvaa ja sen rahoitusta on ajan myötä mukautettava muuttuviin olosuhteisiin, jotta sen toimintakyky ja rahoitus voidaan turvata. 2000-luvun alussa sosiaaliturvan arviointi on erityisen perusteltua, sillä väestön ikääntyminen, Euroopan integraatio, talouden globalisoituminen, teknologinen kehitys, muutokset työmarkkinoilla ja perherakenteen muuttuminen merkitsevät sosiaaliturvalle uudenlaisia haasteita ja perustavanlaatuisia muutoksia toimintaympäristössä. Näiden haasteiden edessä on entistä tärkeämpää, että talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan tavoitteet ovat keskenään tasapainossa.

### **1.3. Sosiaaliturvan lähtökohdat**

#### ***Sosiaaliset perusoikeudet***

Suomen sosiaalipoliittisen ajattelun peruslinjaukset on kiteytetty Suomen perustuslakiin. Suomen perustuslain 19 § mukaan jokaiselle turvataan oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentulon turva taataan jokaiselle työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella siten kuin lailla erikseen säädetään. Lisäksi julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain nojalla julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Edelleen julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asumiseen ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Sosiaaliset perusoikeudet eivät turvaa olemassa olevia sosiaaliturvajärjestelyjä, eivätkä ota kantaa siihen, minkälainen sosiaalipoliittinen malli Suomessa on oltava: universaali, erilaisiin statuksiin tai työmarkkina-asemiin perustuva vai niiden yhdistelmä. Perusoikeudet eivät edellytä, että kaikilla olisi oikeus samanlaiseen sosiaaliturvaan saman riskin sattuessa. Järjestelmien on kuitenkin oltava siten kattavia, ettei välinputoajia synny. Perustuslain 19 § ei myöskään määrittele sosiaaliturvan kulloinkin vallitsevaa tasoa. (Sakslin 1999)

Perustuslain 18 § perusteella julkisen vallan tehtävänä on edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslain 6 § korostaa puolestaan yhdenvertaisuusperiaatteen huomioonottamista.

Suomen sosiaaliturva lähtee yksilökohtaisesta oikeudesta etuuteen. Perheenhuoltajan asema työelämässä ei pääsääntöisesti vaikuta muiden perheenjäsenten sosiaaliturvaan.

Ihmisten hyvinvoinnista huolehdittaessa yksilön, perheen, lähi- ja paikallisyhteisön sekä julkisen vallan vastuut muodostavat kokonaisuuden. Suomalainen yhteiskunta haluaa huolehtia myös köyhistä, vammautuneista tai muutoin syrjäytyneistä. Sosiaaliturva on edistänyt Suomessa väestön hyvinvointia, sosiaalista yhteenkuuluvuutta, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa.

Suomen sosiaaliturvan perusrakennetta voidaan pitää toimivana. Kansainvälisesti katsoen köyhyys on Suomessa vähäistä. Tulonsiirtojen ansiosta käytettävissä olevilla tuloilla mitattu tulonjako on Suomessa kansainvälisesti verrattuna erittäin tasainen. Tärkeä tavoite on myös yksilön ansiotulojen tasaaminen koko elinkaaren ajalla.

Työn merkitys sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin lähteenä on ollut suomalaisessa sosiaalipolitiikassa painottuneesti esillä. Laajamittainen ja pysyvä työttömyys lisää sosiaaliturvajärjestelmästä huolimatta eriarvoisuutta ja syrjäytyneisyyttä samoin kuin sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Työllisyys on myös merkittävä yksilön hyvinvoinnin lähde. Sama pätee myös koko kansantalouden tasolla. Työllisyys vaikuttaa keskeisesti talouden kehitykseen ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusmahdollisuuksiin.

Mielipidekyselyjen mukaan sosiaaliturvajärjestelmällä on kansalaisten laaja kannatus. Kannatus on lamanjälkeisinä vuosina kasvanut tasaisesti. Yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa mielipiteiden eriytymistä yksittäisten etuuskien osalta. Kansalaiset kannattavat ennen kaikkea niitä etuuksia ja palveluja, joita he todennäköisesti tulevat tarvitsemaan ja kuluttamaan. Muihin etuuksiin suhtaudutaan aikaisempaa kriittisemmin.

### ***Suomen sosiaaliturva ja Euroopan unioni***

Kansallisen tason ohella sosiaali- ja terveystalouden viitekehyksenä on Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, kansainväliset sitoumukset ja yhteistyö kansainvälisten järjestöjen kanssa. Monilla sosiaaliturvan alueilla EU-lainsäädäntö on osa kansallista lainsäädäntöämme. EU-maiden ja Suomen sosiaalipolitiikan globaalina taustana ovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Suurin osa suomalaisesta sosiaaliturvasta on asumisperusteista. Asumisperusteiseen turvaan kuuluvat muun muassa sairausvakuutus siihen kuuluvine vanhempainetuuksineen, äitiysavustus, lapsilisä, kansaneläkevakuutus, asumisen tukeminen, vammaisetuudet, suuri osa kuntoutuksesta ja työttömyysetuudet. Lisäksi asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluu kuntien järjestämä yleinen terveyden- ja sairaanhoito. Ansionmenetystä korvaavissa

etuuksissa vaaditaan Suomessa asumisen lisäksi työedellytyksen täyttymistä. Yksinomaan työskentelyperusteista sosiaaliturvaa on työeläkelainsäädäntö sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus.

Kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa on koko väestöä koskevia järjestelmiä, joskin silloin on yleensä kyse sosiaalihuoltojärjestelmistä. Muiden maiden universaalit järjestelmät ovat yleensä perhe-etuus- ja terveydenhuoltojärjestelmiä. Laajempia asumiseen perustuvia järjestelmiä on vain Pohjoismaissa ja Alankomaissa.

Asumisperusteiseen sosiaaliturvaan oikeutettuja ovat Suomessa vakinaisesti asuvat tai asuvaksi katsottavat henkilöt. Suomessa asumista koskevat määräykset on koottu asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettuun lakiin. Sen lisäksi oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan voi määräytyä kotikuntalain mukaan.

Eräissä Suomea sitovissa kansainvälisissä säännöksissä on myös määräyksiä siitä, minkä maan sosiaaliturvalainsäädäntöä tietyissä tilanteissa on sovellettava. Tällaisia määräyksiä sisältävät muun muassa Suomen solmimat sosiaaliturvasopimukset ja Euroopan yhteisön ylikansallinen lainsäädäntö. Jos henkilöön sovelletaan Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella muun valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä, ei soveltamisalalakia ja kotikuntalakia tältä osin sovelleta. EY:n sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö syrjäyttää ristiriitatilanteissa kansallisen lainsäädännön.

Suomen sosiaaliturvalainsäädäntö on siis pääosin asumisperusteinen, kun taas Euroopan yhteisön sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö on laadittu pääasiassa työskentely- tai vakuutusmaksuihin perustuvia sosiaaliturvajärjestelmiä silmällä pitäen. Säännökset soveltuvat huonosti asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään ja entistä useammin joudutaan soveltamaan Suomen lainsäädännön sijasta suoraan yhteisön lainsäädäntöä, koska Suomen lainsäädäntö on ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa.

Euroopan unionissa sosiaaliturvalainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu. Jokainen jäsenmaa päättää itse sosiaaliturvan sisällöstä, kuten siitä, kuka on oikeutettu sosiaaliturvaan, mitä sosiaaliturvaetuuksia maassa on, mitkä ovat edellytykset etuuksien saamiselle, millainen niiden taso on ja miten ne rahoitetaan. Päättäessään sosiaaliturvan sisällöstä, jäsenmaiden on kuitenkin noudatettava yhteisölainsäädäntöä, joka rajoittaa muun muassa asumisedellytyksen käyttöä sosiaaliturvan myöntämisen edellytyksenä.

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi Euroopan unionin alueella on ollut tarpeen määrätä sosiaaliturvan yhteensovittamisesta niissä tapauksissa, joissa työntekijällä, ammatinharjoittajalla, virkamiehellä tai opiskelijalla tai heidän perheenjäsenillään on liittymäkohtia kahteen tai useampaan jäsenmaahan. Sosiaaliturvan koordinoinnista on annettu neuvoston asetus (ETY) 1408/71 ja sen toimeenpanoasetus (ETY) 574/72. Asetukset ovat Suomessa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Jos Suomen laki on joltakin osin ristiriidassa näiden asetusten säännösten kanssa, sovelletaan suoraan asetuksen säännöksiä.

Asetus 1408/71 sisältää määräykset siitä, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä työntekijään kulloinkin sovelletaan sekä eri sosiaaliturvan aloihin liittyviä määräyksiä. Sosiaaliturva määräytyy pääsääntöisesti aina työntekijän tai yrittäjän työskentelyn perusteella. Työskentelyyn perustuvat yhteensovittamis säännökset soveltuvat huonosti asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään, jossa työskentelyllä ei sosiaaliturvaoikeuden syntymisen ja päättymisen kannalta ole merkitystä. Käytännössä Suomeen työhön tulevalta toisen jäsenvaltion kansalaiselta ei voida edellyttää, että hän asuisi Suomessa, vaan oikeus sosiaaliturvaan al-

kaa heti, kun hän aloittaa työskentelyn. Työsuhteen pituudella ei ole merkitystä. Hyvinkin lyhyet työsuhteet oikeuttavat työntekijän asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Muiden EU:n jäsenmaiden kansalaisiin ei siten voida soveltaa kansallista lakia (soveltamisalakia ja kotikuntalakia), vaan heihin sovelletaan suoraan asetuksen 1408/71 asianomaista säännöstä. Työntekijöillä on aina työsuhteen perusteella oikeus kaikkeen sosiaaliturvaan riippumatta siitä, asuvatko he Suomessa vai eivät. Sen lisäksi Suomi vastaa tällaisen henkilön perheenjäsenten sosiaaliturvasta (terveydenhuolto ja perhe-etuudet) riippumatta siitä, missä EU:n alueella nämä asuvat.

Asetusta 1408/71 sovellettaessa asumisperusteisen sosiaaliturvan katsotaan päättyvän silloin, kun henkilö ei enää työskentele Suomessa eikä hänen kansallisen lain mukaan katsota asuvan Suomessa. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti todennut, että asumisedellytyksen käyttö rajoittaa henkilöiden vapaata liikkumisoikeutta unionin alueella. Tuomioistuin on tähän vedoten velvoittanut jäsenmaat maksamaan toiseen jäsenmaahan muuttaneelle henkilölle etuuksia, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan maksetaan vain asianomaisessa jäsenvaltiossa asuvalle henkilölle. Yhteisöjen tuomioistuin on myös antanut useita muita merkittäviä ratkaisuja, joilla on vaikutusta Suomen sosiaaliturvaan. Tällaisia ovat muun muassa sosiaalihuoltoon kuuluvaksi katsottujen etuuksien maksaminen ulkomaille sekä palveluiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten soveltaminen terveydenhuoltoon. Tämä merkitsee sitä, että asetuksen 1408/71 soveltamisala laajenee ja kansallisen lainsäädännön soveltamisala kapenee jatkuvasti.

## 1.4. Keskeisiä käsitteitä

### *Sosiaalietuudet ja sosiaalimenot*

Euroopassa laajalti käytetyn määritelmän mukaan sosiaaliturvaan kuuluvat kaikki julkiset ja yksityiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on keventää erilaisista sosiaalisista riskeistä tai tarpeista kotitalouksille tai yksilöille aiheutuvaa taakkaa.<sup>1</sup> Riskit ja tarpeet, jotka aiheuttavat sosiaaliturvan tarvetta, jaotellaan yleisesti seuraaviin pääryhmiin: sairaus ja terveys, toimintarajoitteisuus, vanhuus, perheenhuoltajan kuolema, perhe ja lapset, työttömyys, asuminen sekä muualla luokittelematon sosiaalinen syrjäytyminen (Eurostat 1996).

Sosiaaliturva koostuu rahaetuksina maksettavasta toimeentuloturvasta ja sosiaali- ja terveyspalveluista. Sosiaaliturvan käsitteen ulkopuolelle on rajattu muun muassa verovähennykset sekä yksityisten henkilöiden ja kotitalouksien omasta aloitteestaan ottamat vakuutukset. Näillä molemmilla voi kuitenkin olla sosiaalipoliittisia vaikutuksia: ne voivat olla julkisen sosiaaliturvan vaihtoehtoja tai täydentäjiä. Sosiaaliturvaan ei lueta myöskään yleisiä opintotuuksia. Opintotuet katsotaan pikemminkin koulutuspoliittisiksi investoinneiksi. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tai työvoimapolitiikan toimenpiteet luetaan sosiaaliturvaan vain siltä osin kuin toimenpiteet tai tulonsiirrot kohdistuvat suoraan yksilöön tai kotitalouteen.

Sosiaalimenot koostuvat sosiaalivakuutusten ja sosiaaliavustusten etuusmenoista sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen julkisista menoista. Sosiaalivakuutus voidaan määritellä julkisen vallan järjestämäksi vakuutukseksi sosiaalisten riskien varalta. Sosiaalisilla riskeillä tar-

---

<sup>1</sup> Sosiaaliturvan käsitteeseen kuuluu myös, että toimenpiteisiin ei liity vastavuoroisuutta. Tämä periaate sulkee sosiaaliturvan piiristä kaikki sellaiset toimenpiteet, joissa vastaanottaja on velvollinen samanaikaisesti antamaan jotakin samanarvoista vastineeksi.

koitetaan vanhuutta, työkyvyttömyyttä, työttömyyttä, sairautta ja (perheen huoltajan) kuolemaa. Sosiaalivakuutuksen tavoitteena on turvata kansalaisten toimeentulo mainittujen riskien toteutuessa samoin kuin korvata muun muassa sairauksista ja toimintakyvyn vajavuuksista aiheutuneita kuluja. Sosiaalivakuutus koostuu ansio- ja vähimmäisturvasta.

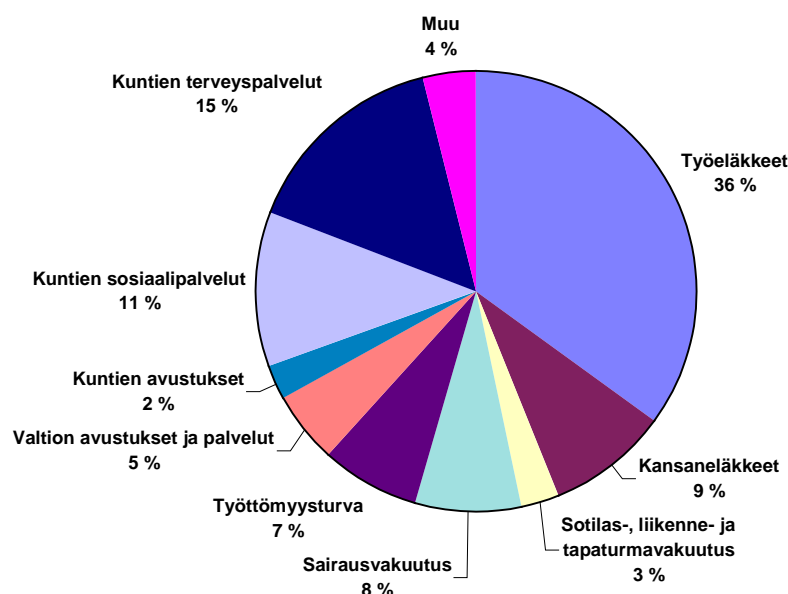
Sosiaaliavustuksille on ominaista, että rahoitusta varten ei peritä erityisiä vakuutusmaksuja, vaan etuudet maksetaan julkisista varoista. Sosiaaliavustuksia ovat muun muassa elatustuki ja –avustus, työmarkkinatuki ja toimeentulotuki.

Kotitalouden käytettävissä oleviin resursseihin ja hyvinvointiin vaikuttavat tulonsiirtojen ohella sen käyttämät sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen perustan muodostavat kuntien järjestämät, ensisijaisesti verorahoitteiset toiminnot, jotka ovat kaikkien saatavilla sosiaalisesta, taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Verorahoituksen ohella asiakasmaksut muodostavat osan palvelujen rahoituksesta. Terveyspalveluihin kuuluvat myös sairausvakuutuslain perusteella korvattavat palvelut.

Toimeentuloturva muodostuu ansioturvasta, vähimmäisturvasta ja viimesijaisesta eli tarveharkintaisesta turvasta. Ansioturva pyrkii turvaamaan totutun, työssä ollessa saavutetun kulutustason jatkumisen sosiaalisten riskien sattuessa. Etuudet määräytyvät työelämään osallistumisen sekä aiempien ansiotulojen perusteella. Vähimmäisturvan tavoitteena on tarjota henkilöille ja perheille aiemmasta ansiotyöstä riippumatta kohtuullinen toimeentulo tietyissä sosiaalisissa riskitilanteissa ja tiettyjen tarpeiden varalta. Vähimmäisetuudet voivat olla tasasuuruisia tai ansioturvavähenteisiä. Ne myönnetään yleensä maassa asumisen perusteella. Tarveharkintainen eli viimesijainen turva täydentää vähimmäis- ja ansioturvaa tilanteissa, joissa turva muutoin jäisi riittämättömäksi. Muut tulonsiirrot ja tulot vähentävät tarveharkintaisten etuuksien määrää. Vähimmäisturva- ja ansioturvaetuudet ovat Suomessa pääsääntöisesti yksilöllisiä etuuksia. Viimesijaiset etuudet ovat yleensä kotitalouskohtaisia.

Oheisissa kuviossa ja taulukossa kuvataan sosiaalimenojen jakautuminen menolajeittain ja eri sosiaaliturvaetuuksien saajien määrät.

Kuvio 1. Sosiaalimenot menolajeittain vuonna 2001, prosenttia kaikista menoista



*Taulukko 1. Sosiaaliturvaetuuksien saajat vuonna 2001, tuhatta henkilöä*

Eläkkeensaajat yhteensä 31.12.	1 233
- vanhuuseläke	876
- työkyvyttömyyseläke	268
- yksilöllinen varhaiseläke	24
- työttömyyseläke	58
Työttömyyspäiväraha (henkilövuosia)	294
Sairauspäiväraha (henkilövuosia)	43
Vanhempainraha (henkilövuosia)	50
Pienten lasten hoidon tuet 31.12., perheet	83
Toimeentulotuki (henkilöitä vuoden aikana)	444

### *Sosiaaliturvan pilarit ja rahoitusperiaatteet*

Sosiaaliturvan kansainvälisissä vertailuissa ja sosiaaliturvan reformeista käytävässä keskustelussa sosiaaliturvajärjestelmien rakennetta ja rahoitusta hahmotetaan usein pilarijaon avulla. Pilarijakoa on käytetty käsitteellisenä apuvälineenä varsinkin eläkereformien päälinjojen kuvaamisessa. Kansainvälisessä keskustelussa muun muassa Maailmanpankki ja Kansainvälinen työjärjestö ILO ovat esittäneet toisistaan poikkeavia linjauksia julkisen ja yksityisesti järjestetyn sekä rahastointiin ja jakoperiaatteeseen perustuvan turvan suhteista.<sup>2</sup>

*EU:n käsitteistössä* pilarijaolla on vakiintunut sisältö. Jakoa käytetään yhtenä jaotteluperusteena myös sosiaalimenojen ryhmittelyssä (Eurostat 1996). *Ensimmäinen pilari* koostuu julkisesta, lakisääteisestä toimeentuloturvasta sekä julkisista sosiaali- ja terveystalouksista. *Toiseen pilariin* luetaan työmarkkinajärjestöjen kesken sovittu, julkisia järjestelmiä täydentävä turva. Henkilöiden tai kotitalouksien ottamat vapaaehtoiset, sosiaalisissa riskitilanteissa turvaa antavat vakuutukset muodostavat *kolmannen pilarin*. Kolmannen pilarin etuuksia ei lueta sosiaalimenoina.

Sosiaaliturvan rahoituslähteitä ovat julkisyhteisöjen keräämät verot ja veronluonteiset maksut, työnantajien ja vakuutettujen maksamat sosiaalivakuutusmaksut sekä rahastojen tuotot. Sosiaaliturvan rahoituksen keskeisiä ulottuvuuksia voidaan kuvata kahdella käsiteparilla. Rahoitustavan kannalta etuudet voivat perustua jakojärjestelmään (*pay-as-you-go*), rahastointiin tai näiden yhdistelmään. Etuuden määräytymisen kannalta järjestelmät ovat joko etuusperusteisia tai maksuperusteisia.<sup>3</sup> Näitä käsitteitä kuvataan seuraavassa eläketurvan kannalta.

*Jakojärjestelmässä* työssä oleva väestö kustantaa kunakin ajankohtana maksettavat eläkkeet. Tarvittavat varat kerätään vakuutusmaksuina, veroina tai veronluonteisina maksuina. Täysin tai osittain *rahastoivassa järjestelmässä* työssä oleva väestö maksaa vakuutusmaksuja, jotka rahastoidaan ja investoidaan tulevia eläkkeitä varten. Molemmissa rahoitusmuodoissa vakuutusmaksut ovat yleensä palkkaan sidottuja ja niitä maksavat useimmiten sekä työnantajat että työntekijät. Työnantajien järjestämässä lisäturvassa rahastointi voi perustua pelkästään *kirjanpidollisiin varauksiin*, jolloin eläkevastuut ovat kirjanpidollisesti nähtävissä, mutta niitä ei ole tosiasiallisesti erotettu yrityksen muista varoista.

<sup>2</sup> Ks. Deacon (1999), Pension Reforms: where are we now?, Holzman (2000), Gillion (2000)

<sup>3</sup> Esim. Palm 1999, Laitinen-Kuikka ja Bach 1999

Etuuden ja rahoituksen välisen suhteen kannalta järjestelmät voivat olla etuusperusteisia tai maksuperusteisia. *Etuusperusteisilla (defined benefit)* järjestelmillä tarkoitetaan järjestelmiä, joissa etuuksien taso on ennalta sovittu ja vakuutusmaksut kerätään niin suurina, että luvatut etuudet pystytään maksamaan, kun mahdollisten rahastojen tuotot otetaan huomioon. *Maksuperusteisilla (defined contribution)* järjestelmillä taas tarkoitetaan järjestelmiä, joissa perittävien maksujen suuruus on ennalta sovittu. Etuuksien suuruus eläkkeelle siirtymisen jälkeen riippuu perityistä maksuista ja rahastojen tuotoista. Etuus- ja maksuperusteiset järjestelmät eroavat toisistaan siltä kannalta, kuka pääasiallisesti kantaa järjestelmän epäonnistumisen riskit. Etuusperusteisessa järjestelmässä riskin toteutumisen rahoittavat maksajat ja maksuperusteisessa etuudensaajat.

Käytännössä jaottelu etuus- ja maksuperusteisien järjestelmien välillä ei ole aina selkeä. Oman erikoisryhmänsä muodostavat *'näennäisesti maksuperusteiset'* järjestelmät (*notional defined contribution schemes*), joissa eläke kertyy sovitun maksuprosentin mukaan, mutta maksuja ei tosiasiallisesti ole rahastoitu eikä eläkkeen suuruus näin ollen riipu sijoituksille saadusta tuotosta. Kertyneitä laskennallisia maksuja tarkistetaan sovitulla indeksillä ja koko laskennallinen pääoma jaetaan eläkkeen oletetun maksuajan mukaan määräytyväksi kuu-kausi-eläkkeeksi. Näennäisesti maksuperusteinen työeläkejärjestelmä on otettu käyttöön Ruotsissa, Italiassa ja Latviassa. Tavoitteena on ollut järjestelmien läpinäkyvyyden ja ymmärrettävyyden lisääminen.

### ***Verotus hyvinvointipolitiikan osana***

Hyvinvointitavoitteiden kannalta veropolitiikka jakautuu yhtäältä verotuksen, palkkatulojen (tuotantotekijätulojen) ja sosiaaliturvan yhteensovittamista ja toisaalta sosiaalipoliittisesti perusteltuja verovähennyksiä koskevaan problematiikkaan. Suomessa tuloverotus sekä sosiaaliturvaetuudet on pitkälti yksilöllistetty. Yksilöllistäminen tukee sukupuolten välistä tasa-arvoa ja molempien puolisoitten ansiotyöhön osallistumista. Sosiaalivakuutusetuudet sekä eräät avustukset ovat veronalaisia, mikä osaltaan helpottaa etuuksien oikeudenmukaista kohdentumista ja mahdollistaa hallinnolliselta kannalta joustavan etuuksien kaavamaisen määräytymisen. Kannustinongelmien välttämiseksi tarvitaan tuloverotuksen, palkkatulojen ja etuuksien huolellista yhteensovittamista. Tällöin on otettava huomioon erityisesti verottomien etuuksien (asumistuki, toimeentulotuki, lasten päivähoito) yhteisvaikutukset veronalaisten tulojen kanssa.

Sosiaalipoliittisten verovähennysten rooli on viime vuosina supistunut erityisesti perhepolitiikassa ja osittain myös asuntopolitiikassa. Erilaisten verotuksesta tehtävien vähennysten merkitys on edelleen huomattava eläkepolitiikassa (sekä kunnallisessa että valtion verotuksessa) ja opintotuessa. Verovähennysten kautta myös yksittäisten kansalaisten henkivakuutusyhtiöltä tai muilta rahoituslaitoksilta ostamat vakuutukset ovat kiinteä osa julkisen sosiaaliturvapolitiikan kokonaisuutta, vaikka näitä etuuksia ei varsinaisesti luetakaan sosiaalimenoihin kuuluviksi.

## **1.5. Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa**

Kuvattaessa sosiaalimenojen kehitystä vakiintunut käytäntö on suhteuttaa ne bruttokansantuotteeseen. Sosiaalimenoja voidaan mitata sekä brutto- että nettokäsitteen mukaan.

Eri maiden sosiaalimenojen kansantuoteosuuksien vertailu ei ole täysin yksiselitteistä johtuen erilaisista tilastointikäytännöistä ja verotuksen huomioonottamisesta. Ensinnäkin etuu-



det voivat olla veronalaista tuloa, jolloin niiden bruttomäärät ovat suurempia kuin tilanteissa, joissa ne eivät ole veronalaisia tai etuuden saajat ovat oikeutettuja erityisiin verovähennyksiin. Suorien tulonsiirtojen sijasta tuki voidaan kanavoida sosiaalisten verovähennysten kautta. Esimerkiksi vuoden 1994 perhetukiuudistuksessa verotuksen lapsivähennykset korvattiin korottamalla lapsilisiä. Lapsilisien korotus ei ollut yhtä suuri kuin poistunut verotuki, joten lapsiperheiden kokonaistuki supistui. Siitä huolimatta uudistus kasvatti sosiaalimenoja, sillä verotukia ei oteta sosiaalimenolaskelmissa huomioon.<sup>4</sup> Vastaavia ongelmia on eri maiden sosiaalimenojen vertailussa. Erot eivät koske vain välitöntä verotusta. Etuuden saajien kulutuksesta osa palautuu takaisin julkiselle sektorille myös välillisinä veroina. Samoin kuin välittömän verotuksen myös välillisen verotuksen taso ja määräytymisperusteet vaihtelevat maittain.

Sosiaalimenojen vertailu on vaikeaa myös siksi, että raja julkisen ja yksityisen sosiaaliturvan välillä ei aina ole selvä. Samantasoinen sosiaaliturva voidaan järjestää monella eri tavoin. Eri tavat varautua sosiaaliin riskeihin korvaavat toisiaan. Mikäli julkista sosiaalivakuutusta ei ole tai se on järjestetty puutteellisesti, riskien varalle varaudutaan yksityisten vakuutusten avulla.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) on julkaissut alustavia arvioita eri laskentatapojen vaikutuksesta sosiaalimenojen kansantuoteosuuksiin. Oheisessa kuviossa esitetään sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 1997 kolmella tavalla laskettuna. Julkiset sosiaalimenot on perinteinen tapa mitata sosiaalimenoja. Julkisten sosiaalimenojen nettokäsite on saatu vähentämällä julkisista sosiaalimenoista etuuksista maksetut välittömät ja välilliset verot ja lisäämällä niihin sosiaaliset verovähennykset. Verotuksen jälkeiset sosiaalimenot ovat erityisesti Pohjoismaissa selvästi pienemmät kuin perinteisellä tavalla mitatut sosiaalimenot.

Kun lisäksi otetaan huomioon yksityisen sektorin tarjoama sosiaaliturva, Pohjoismaat ovat edelleen kärkijoukossa, mutta kärkeen nousevat myös Belgia ja Saksa. Yksityiset sosiaalimenot kohottavat sosiaalimenojen kansantuoteosuutta erityisesti anglosaksisissa maissa. Kun yksityiset sosiaalimenot otetaan huomioon, Yhdysvaltojen sosiaalimenojen taso on vain runsaat kaksi prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomessa. On lisäksi muistettava, että Suomen sosiaalimenojen osuus BKT:stä oli suhteellisen korkealla vielä vuonna 1997, minkä jälkeen osuus on jatkanut laskuaan. Edellä olevan vertailun perusteella Suomen nykyistä sosiaalimenojen suhdetta bruttokansantuotteeseen ei voida pitää kansainvälisesti katsoen korkeana.

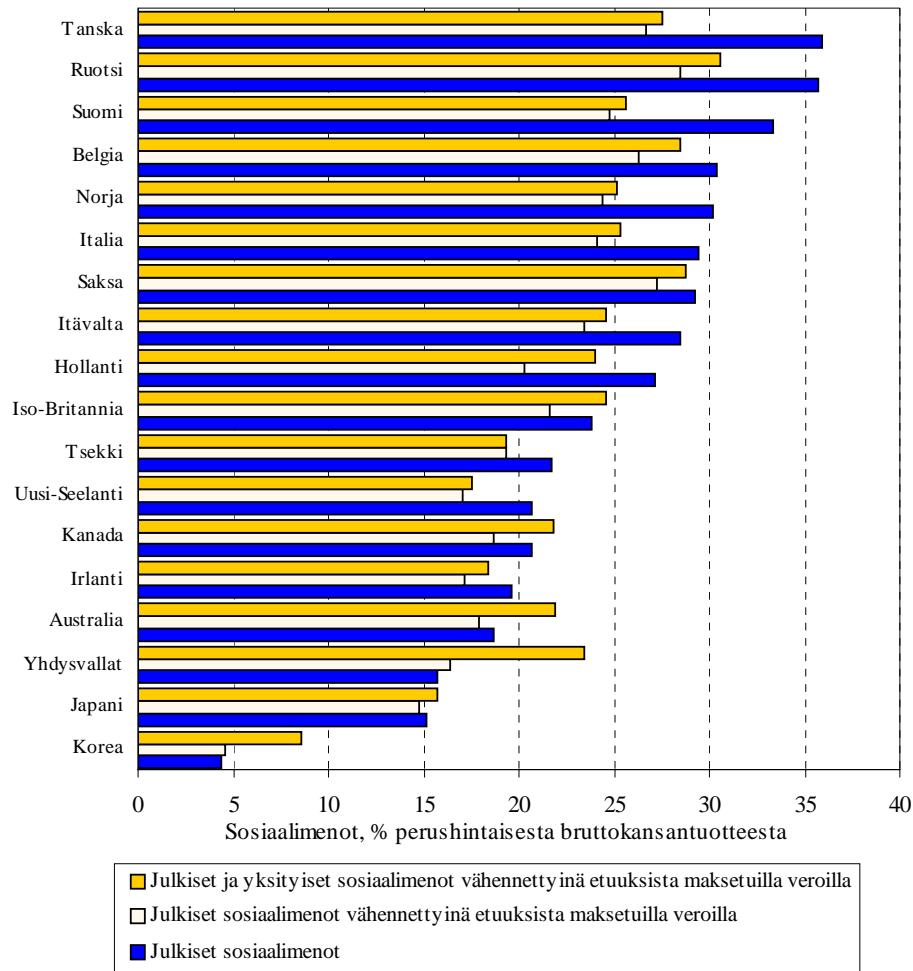
Kuviossa sosiaalimenot on suhteutettu perushintaiseen bruttokansantuotteeseen, joka nostaa sosiaalimeno-osuuksia markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen verrattuna.<sup>5</sup> OECD:n sosiaalimenokäsite eroaa hieman Eurostatissa käytetyistä määritelmistä. Huolimatta määritelmällisistä ongelmista kuvio osoittaa, että vertailujen tekeminen vain julkisten bruttososiaalimenojen perusteella saattaa olla harhanjohtavaa.

---

<sup>4</sup> Samalla uudistus kasvatti bruttoveroastetta.

<sup>5</sup> Perushintainen bruttokansantuote ei sisällä välillisiä veroja eikä tukipalkkioita.

Kuvio 2. Sosiaalimenot suhteessa perushintaiseen bruttokansantuotteeseen eri sosiaalimenokäsitteillä eräissä OECD-maissa vuonna 1997



Lähde: Adema (2001), OECD

Sosiaalimenojen suhteuttaminen kansantuotteeseen on ollut perusteltua käsitteen havainnollisuuden ja yleisen käytön vuoksi. Funktionaalisessa tulonjaossa viime vuosina tapahtuneiden suurten heilahtelujen vuoksi kansantuoteosuuden käyttöä pitäisi arvioida kriittisesti. Suhdeluku kuvaa enemmän kansantuotteesta ja sen rakenteesta tapahtuneita muutoksia kuin sosiaalimenoissa tapahtuneita muutoksia.

## 1.6. Sosiaalimenolaskelmista

### *Sosiaalimenolaskelmien historiaa ja nykypäivää*

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen ennusteita 1970-luvulta lähtien. STAT-työryhmä julkaisi vuonna 1980 ensimmäisen vuoteen 2020 ulottuvan pitkän aikavälin sosiaalimenoennusteen. Sen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriössä laadittiin vuoteen 1995 ulottuva PTS-suunnitelma ”*Sosiaali- ja terveyspolitiikan lähtökohdat ja suuntaviivat*” vuonna 1982. Lisäksi 1980-luvun puolivälissä tehtiin useita vuoteen 2000 ulottuvia sosiaalimeno- ja rahoituslaskelmia.

Seuraava pidemmän aikavälin, vuoteen 2030 ulottuva tarkastelu julkaistiin vuonna 1987, kun haluttiin tarkastella erityisesti väestön ikääntymisen vaikutuksia. Ennusteen laadinnan motiiveja kuvaa julkaisun esipuheessa sosiaali- ja terveysministeriön silloinen osastopäällikkö Markku Lehto: ”Sosiaali- ja terveysministeriössä on viiden viimeksi kuluneen vuoden aikana laadittu kolme sosiaalimenojen tulevaa kehitystä kuvaavaa laskelmaa. Nämä ovat ulottuneet vuosituhannen loppupuolelle. Laskelmiin on sisällytetty vaihtoehtoisia olettamuksia ikärakenteen, työkyvyttömyyden, talouskehityksen ja monen muun seikan tulevasta kehityksestä. Monien vaihtoehtojen avulla on voitu vähentää tulevaisuuteen liittyvää epätie-toisuutta. Vaikka laskelmien avulla ei voida poistaa tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta, ne auttavat määrittämään epävarmojen tekijöiden vaikutuksen. Sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen aikajänne ulottuu tässä tarkastelussa vuoteen 2030 saakka. Tämä perustuu ikärakenteen odotettavissa olevan muutoksen jatkamiseen pitkälle ensi vuosituhannen puolel-le. Sosiaaliturvan kehityksessä tärkeäksi kohoaa työeläkkeiden sekä sosiaali- ja terveyspal-velujen kehitys.....”

Laman aattona vuonna 1990 sosiaali- ja terveysministeriö laati perusteellisen raportin ”*Kohti hyvää Suomea 2030: sosiaalipolitiikka valintojen edessä*”, joka sisälsi perusennus-teen lisäksi useita sosiaaliturvan kehittämisvaihtoehtoja, joista osa on keskustelun kohteena vielä tänäkin päivänä.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti SOME-toimikunnan vuonna 1992. Toimikunta julkaisi välimietintönsä vuonna 1993 ja loppumietintönsä vuonna 1994. Kummassakin mietinnössä laadittiin perusennuste vuoteen 2030 ja arvioitiin useiden toimenpiteiden vaikutuksia.

Sosiaalimenoja julkisten menojen osana on arvioitu myös muualla tehdyissä selvityksissä ja työryhmissä. Esimerkiksi talousneuvoston työryhmässä arvioitiin vuonna 1998 julkisen sektorin toimintapuitteita ja niihin kohdistuvia muutospaineita. Työryhmä arvioi julkisten menojen kehitystä pitkällä aikavälillä tehtäväryhmittäin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä laaditaan ja päivitetään sosiaalimenojen ja niiden rahoituk-sen kehitysarvio vuosittain, vaikka niitä ei julkaista. Verrattaessa eri aikoina tehtyjä sosiaa-limenoennusteita, vuonna 2000 tehtyä laskelmaa kutsutaan tässä SOME2000-laskelmaksi.

Aiemmin tehdyt sosiaalimenoennusteet:

1. Sosiaaliturvan menokehitystä ja tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia arvioivan työryhmän raportti (STAT). Sosiaalinen aikakauskirja 1980:3
2. Sosiaalimenot ja niiden rahoitus vuosina 1987–2030. Julkaisuja 1:1987. Sosiaali- ja terveysministeriö. Suunnitteluosasto. Helsinki 1987.
3. Kohti hyvää Suomea 2030: sosiaalipolitiikka valintojen edessä. Sosiaali- ja terve-yksministeriön julkaisuja 1991:1. Helsinki 1991.
4. Komiteamietintö 1993:24: Sosiaalimenotoimikunnan välimietintö. Helsinki 1993
5. Komiteamietintö 1994:9: Sosiaalimenotoimikunnan mietintö. Helsinki 1994
6. Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta. Valtio-neuvoston kanslian julkaisusarja 1998:4. Helsinki 1998.

## *Sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen ennakkoinnin luonteesta*

Sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kehitysarviot ovat luonteeltaan projektioita tai laskelmia. Ne eivät ole suunnitelmia eivätkä ennusteita, ja onkin jossain määrin harhaanjohtavaa puhua sosiaalimenoennusteista. Toisaalta on vaikea keksiä niille muuta nimitystä – ”laskelma” ei tuo esille niiden tulevaisuusarvioluonnetta.

Projektoiden tarkoituksena on heijastaa olemassa oleva tilanne tietyn ajanjakson päähän tulevaisuuteen. Mitään käyttäytymisolettamuksia tai toimenpiteitä ei perusennusteessa tehdä. Talous etenee ikään kuin vakaan kasvun uralla tulevaisuuteen siten, että lähtökohtatilanteenkin oletetaan olevan vakaan tasapainotilan väestöä lukuun ottamatta. Kaikki oletukset ovat vakio-olettamuksia, ellei ole hyvin perusteltua syytä muuta olettaa. Tyypillinen vakio-olettamus on ikävakiointi. Se merkitsee, että nuoremmat kohortit käyttäytyvät aikanaan samoin kuin vanhemmat ennen heitä. Projektoiden tarkoituksena on saada selville, johtaako nykyinen sosiaaliturvan lainsäädäntö, työvoimakehitys, eläkkeelle jääminen, väestökehitys tai muut muutokset hyvänä pidettävään lopputulokseen. Projektit ovat alkutilanteen vankeja. Jos alkutilanne ei ole lähelläkään tasapainoa, kuten laman pohjalla oli tilanne, projektia olisi sopeutettava kohti tasapainouraa, jossa vallitsee likimain täystyöllisyys.

## *Sosiaalimenoennusteiden vertailua*

Sosiaalimenoennusteiden vertailu ei ole ongelmatonta, koska menojen sisältö on muuttunut aikojen kuluessa. 1980-luvulla sosiaalimenolaskelmat olivat sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnittelun apuväline; ennusteet sisälsivät ne menot, joita hallinnoitiin sosiaali- ja terveysministeriön kautta. Myöhemmin menokäsite on sopeutettu vastaamaan ensin pohjoismaista ja sittemmin kansainvälistä sosiaalimenokäsitettä. Menoja on käsitelty joko brutto- tai nettomääräisinä. Kun kansainvälinen vertailtavuus on tullut tärkeämmäksi, sosiaalimenolaskelmissa on otettu käyttöön EU:n ESSPROS-käsitteistö vuodesta 1996 alkaen.

Sosiaalimenomenojen ja niiden rahoituksen vertailua helpottaa, että peruslaskelmat on tehty kautta aikojen verraten samanlaisilla olettamuksilla STAT-laskelmaa lukuun ottamatta. Tärkeimmät oletukset on koottu alla olevaan taulukkoon.

*Taulukko 2. Sosiaalimenojen peruslaskelmien olettamuksia*

	STAT	SOME 1987	KOHTI 1990	SOME 1993	SOME 1994	SOME 2000
Reaaliansiotason muutos	2,5	1,5	1,5	1,7	1,5	-
Tuottavuuden muutos	3	2	2	-	1,6	1,7
Työttömyysaste 2000	-	7	6	12	17	10
2030	-	3	3	3,5	5	6

Sosiaalimenoennusteiden vertailua vaikeuttaa, että toteutunut kehitys ei aina käy yksiin tehtyjen olettamusten kanssa. Reaaliansiotaso kohosi vuosina 1991-2000 keskimäärin 1,7 prosenttia ja työn tuottavuus 2,5 prosenttia vuodessa. Funktionaalinen tulonjako on muuttunut. Kukaan ei osannut ennustaa 1990-luvun laman syvyyttä ja suurtyöttömyyttä, lamasta toipumisen nopeutta ja nykyistä työttömyyden tasoa. Työttömyysaste on korkeampi kuin

1980-luvulla osattiin odottaa, mutta pienempi kuin laman pohjalla pelättiin. Syntyvyys on ollut suurempi kuin 1980-luvulla osattiin arvioida. Myös elinaika on pidentynyt nopeammin. Kun vuoteen 2030 on vielä aikaa, oletusten toteutumisesta lieenee aikaista lausua mitään lopullista.

Sosiaalimenoennoennusteiden tuloksia vertaillaan oheisessa taulukossa ja kuviossa. Taulukon viimeisessä sarakkeessa ovat toteutuneet sosiaalimenot vuonna 2000 ja vuonna 2000 laadittu SOME2000-ennuste vuoteen 2030.

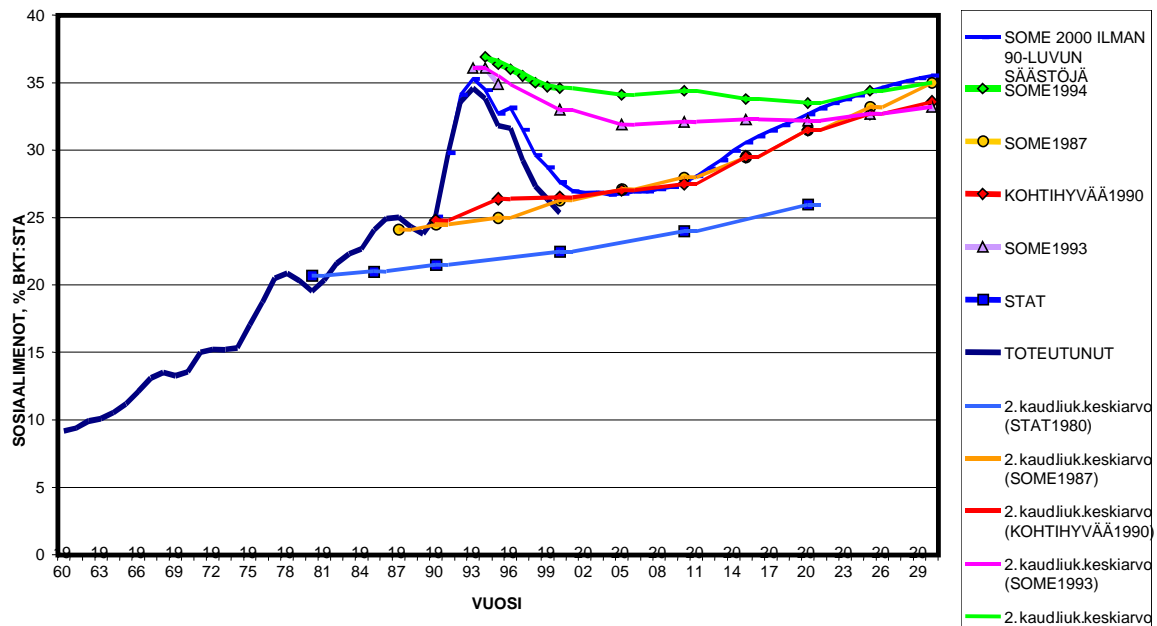
STAT-työryhmän perusennuste poikkesi oletuksiltaan myöhemmistä ennusteista. Talouden kasvu oletettiin toteutunutta kehitystä nopeammaksi. SOME1987- ja KOHTI1990-ennusteet osuivat verraten hyvin vuonna 2000, mitattiinpa osuvuutta absoluuttisilla tai BKT:hen suhteutetuilla menoilla. Ne olivat kuitenkin alimitoitettuja, jos huomioon otettaisiin sosiaalimenojen säästötoimenpiteet 1990-luvulla. Ilman niitä menotaso olisi noin 35 miljardia euroa. Sosiaalimenotoimikunnan ennusteet 1993 ja 1994 puolestaan kärsivät lähtökohtatilanteesta. Tuolloin oli vaikea nähdä, mille kasvu-uralle ja millaisella nopeudella talous tulisi palautumaan.

Vertailujen perusteella vaikuttaa siltä, että työttömyyden ja bruttokansantuotteen kehityksen arviointi on suurin epävarmuustekijä sosiaalimenojen ennustamisessa.

*Taulukko 3. Sosiaalimenojen peruslaskelmien tuloksia*

	STAT 1980	SOME 1987	KOHTI 1990	SOME 1993	SOME 1994	TOT+ SOME 2000
Sosiaalimenot, % BKT						
2000	22,5	26,3	26,5	33,0	34,6	25,3
2030	-	35,0	33,6	33,2	35,0	31,3
Sosiaalimenot, % BKT Ilman 90-luvun säästöjä						
2000						27,6
2030						35,6
Sosiaalimenot, mrd. mk Vuoden 2000 hinnoin						
2000	180	195	200	218	216	193
2030	-	387	371	365	354	380

Kuvio 3. Sosiaalimenot, % bruttokansantuotteesta vuosina 1960 – 2000 ja kehitys vuoteen 2030 eri aikoina tehtyjen laskelmien mukaan



## 1.7. Laskentamallin kuvaus

Sosiaalimenojen pitkän aikavälin kehityksen arvioinnissa tässä raportissa käytettävä SOME-malli kuvaa väestörakenteen muutosten, erityisesti väestön vanhenemisen vaikutuksia sosiaalimenoihin ja niiden rahoitukseen. Syvä lama ja siitä toipuminen on vaikuttanut mallin rakenteeseen siten, että työllisyys/työttömyysasteella on vaikutuksia useiden etuuksien käyttäjämääriin työttömyysturvaetuuksien lisäksi. Vaikutukset perustuvat kuitenkin enemmän arvioon kuin vaikutustapojen systemaattiseen analyysiin. Havaintoaineiston pidetessä voidaan vastaavasti syventää analyysia ja tarkentaa riippuvuussuhteita.

Mallissa on kaksi eri tavoin käsiteltyä osiota: toimeentuloturva sekä sosiaali- ja terveystalvet. Mallin eri osiot eritellään taulukoissa liitteessä 2.

Toimeentuloturvaosiossa on yhdistetty väestötilaston, työvoimatutkimuksen ja eri toimeentuloturvaetuuksia saavia koskevat tilastotiedot. Työikäisen väestön kuuluminen työvoimaan, työllisiin ja etuudensaajiin on määritelty liitteen 2 taulukon 1. mukaisesti. Taulukon tiedot muodostavat kokonaisuuden, joten muutos yhdessä tekijässä aiheuttaa aina muutoksia muualla. Muutosherkkyys riippuu etuudesta. Varhaiseläkkeeltä siirrytään käytännössä vain vanhuuseläkkeelle, ei takaisin työelämään, joten eläkkeensaajien määrään vaikutetaan vain alkavien ja päättyvien eläkkeiden välityksellä.

Mallin dynamiikka perustuu lyhyellä tähtäyksellä tuotannon muutosten (suhteessa työn tuottavuuden keskitasoon) välityksellä työttömyysasteen muutoksiin ja työttömyys- ja työllisyysasteeseen. BKT määrää työllisten määrän. Pitkällä tähtäyksellä, jos väestö ja työllisten määrä supistuu, BTK määräytyy työllisyyden ja työn tuottavuuden perusteella eli työllisen työvoiman määrä voi rajoittaa BKT:n määrää. Työn tuottavuuden muutos on eksogeeninen sekä lyhyellä että pitkällä tähtäyksellä.

Toimeentuloturvaosio on laadittu sekä etuuksien saajien ja etuustasojen osalta mahdollisuuksien mukaan 5-vuotisikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan. Lisäksi etuuksia voidaan maksaa useasta rinnakkaisesta järjestelmästä. Esimerkiksi työeläkejärjestelmässä: yksityissektorin palkansaajat, VEL, KVTEL sekä YEL ja MYEL. Toimeentuloturvan kustannukset määräytyvät etuudensaajien määrän ja keskimääräisen etuuden perusteella. Etuudensaajat määritellään suhteessa riskiväestöön, joko suhteessa koko väestöön tai vakuutettuun väestöön. Riskisuhteen ennuste on joko vakio tai sisältää suhdannekomponentin ja mahdollisesti lainsäädäntömuutoksia.

Ansiosidonnaisten etuuksien ennusteet on suhteutettu ikäryhmien palkkatulon kehitykseen (ottaen huomioon palkansaajien työeläke ja työttömyysmaksut), jonka lisäksi mukana voi olla suhdannekomponentti. Kansaneläke tai elinkustannusindeksiin sidotut etuudet seuraavat omien indeksiensä kehitystä.

Sosiaali- ja terveyspalvelut jakautuvat kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja toimeentuloturvaan sekä sairausvakuutusjärjestelmän korvaamiin palveluihin. Sairaanhoidovakuutuksen etuudet lasketaan kymmenvuotisikäryhmittäin ilman sukupuolijakoa. Tiedot ovat sosiaalipalvelujen osalta usein varsin puutteelliset. Terveyspalveluissa ikäriippuvien kustannusten lähteenä on Häkkinen ym. (2000) taustamateriaaleineen. Viime kädessä ikäriippuvien palvelujen käyttö on muunnettu henkilöstötarpeeksi ja kustannuksiksi ja tuloiksi (ks. liite 2, taulukko 2).

Toimeentuloturvamenot ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset kootaan järjestelmäkohtaisiksi kokoomatauluksi (liite 2, taulukko 3), josta se muunnetaan varsinaiseksi ESS-PROS-luokituksen mukaisiksi sosiaalimenoiksi.

Etuudensaajien henkilövuodet ja vastaavat etuusmenot voidaan esittää ikäryhmittäisinä aikasarjoina ja poikkileikkaustietoina. Lisäksi tiedot voidaan ryhmitellä kohorttikohtaisesti sen kuvaamiseksi, kuinka paljon jokin syntymävuosiluokka tai vanhuuseläkkeelle siirtyvä vuosiluokka on eri etuuksia käyttänyt tai tulee käyttämään.

## 2. ■ SOSIAALITURVAN KEHITYS VUOSINA 1960-2002

### 2.1. Talous- ja työllisyyskehitys

#### *Talouden kehitys*

1990-luvun kehitystä leimasi Suomessa syvä talouslama, jolloin bruttokansantuote laski ennätyksellisen nopeasti ja työttömyys kohosi korkealle. Laman jälkeen talous- ja työllisyystilanne kehittyivät usean vuoden ajan myönteisesti. Vuosina 1994-2000 bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvuvauhti oli lähes viisi prosenttia vuodessa, inflaatio matala ja julkinen talous muuttui alijäämäisestä ylijäämäiseksi.

2000-luvun alussa talouden kasvu hidastui sekä maailmantaloudessa että Suomessa. Kansainvälisen talouden tasapainottomuudet heijastuvat myös Suomeen, mutta talouskasvun edellytykset ovat monien kotimaisten tekijöiden osalta edelleen suhteellisen hyvät. Verrattuna vuosikymmenen takaiseen tilanteeseen ovat esimerkiksi kotitalouksien ja yritysten rahoitusrakenteet nykyisin vahvemmat. On kuitenkin epätodennäköistä, että Suomen talouden pitkän ajan kasvutrendi yltää enää 1990-luvun lopun poikkeuksellisen korkeiden kasvuvuosien tasolle.

Suomen kansantalouden avoimuus on viime vuosina lisääntynyt vientiorientoituneen informaatio- ja viestintäteknologian sektorin kasvun myötä. Tuotannon ja viennin rakenne on monipuolistunut. Sähkö- ja elektroniikkateollisuus on noussut perinteisten metsä- ja metalliteollisuuden ohella kolmanneksi merkittäväksi viennin tukijalaksi. Toisaalta avoimuuden kasvu on lisännyt alttiutta maailmankaupan vaihteluille.

Kolme neljännestä Suomen tavaraviennistä menee muihin Euroopan maihin, noin kahdeksan prosenttia Yhdysvaltoihin ja noin 12 prosenttia Aasiaan. Vaihtotase ja kauppataase ovat olleet viime vuosina ylijäämäisiä.

Tuottavuuden kehitys on ollut viime vuosina verrattain nopeaa. Eri sektoreiden välillä on kuitenkin suurta vaihtelua. Huomattava osa tuottavuuden keskimääräisestä kasvusta on peräisin elektroniikkateollisuudesta.

Kokonaisveroaste oli vuonna 2001 45,6 prosenttia ja vuonna 2002 sen arvioidaan alenevan 45 prosenttiin. Alenemisesta huolimatta verotus pysyy edelleen selvästi kilpailijamaitamme korkeampana.

Valtiontalous kääntyi ylijäämäiseksi vuonna 2000 ja on sen jälkeen pysynyt ylijäämäisenä. Valtiontalouden ongelmana on edelleen velkaantuneisuus. Vuoden 2001 lopussa valtionvelka oli vielä lähes 62 miljardia euroa eli 45,4 prosenttia bruttokansantuotteeseen.

1990-luvun lama pakotti kunnat sopeuttamaan talouttaan korottamalla veroäyriä hintaa ja karsimalla menoja. Kokonaisuutena kuntasektorin talous vahvistui 1990-luvun lopulla yhteisöverojen poikkeuksellisen nopean kasvun ja osin myös kuntatalouden säästötoimien ansiosta. Kuntakohtaiset erot ovat suuria. Lähivuosien talouskehitykseen vaikuttavat kuntata-



louden lakisääteisten tehtävien lisäykset ja kasvavat menopaineet sekä tulopohjan epävarmuudet.

Julkisen sektorin ylijäämä on supistunut vuoden 2000 korkealta tasoltaan, mutta oli vuonna 2001 vielä 4,9 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusylijäämä on ollut 3,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 2000-2001. Sosiaaliturvarahastot pysyivät lähivuosinakin ylijäämäisinä, kun varaudutaan suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymiseen.

EU-maissa finanssipolitiikan keskeinen tavoite on viime vuosina ollut julkisten sektorien tasapainottaminen. EMU-maat ovat sitoutuneet vakaus- ja kasvusopimuksessa täsmennettyihin velvoitteisiin, joiden mukaan julkisen talouden on oltava keskipitkällä aikavälillä tasapainossa eikä alijäämä saa ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta.

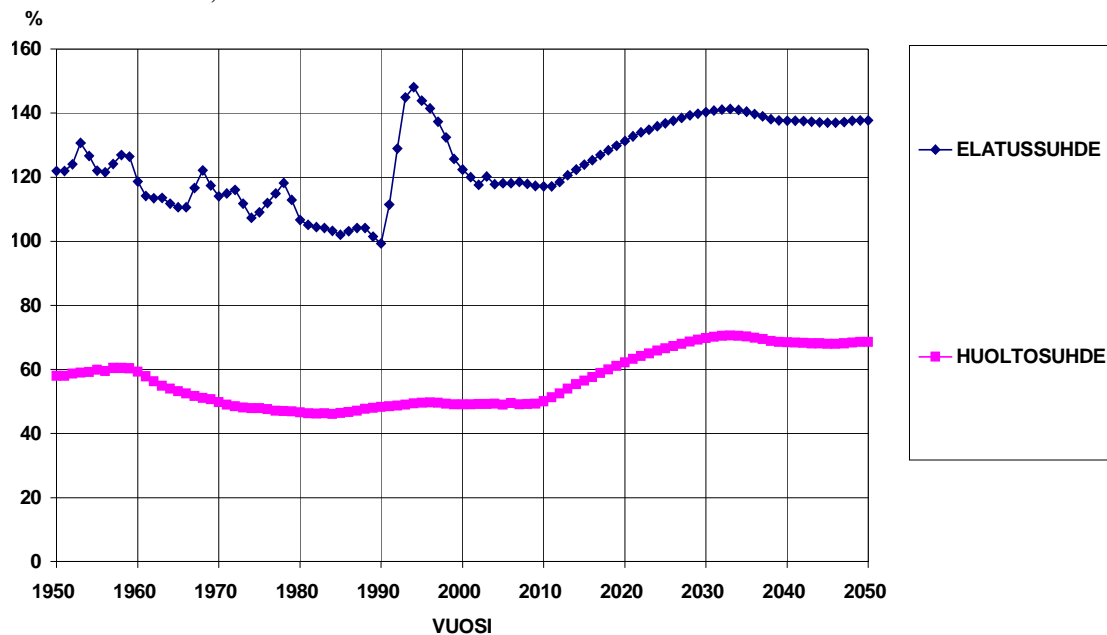
### ***Väestö- ja työllisyyskehitys***

Väestön ikärakenne muuttuu lähitulevaisuudessa merkittävästi. Tähän kehitykseen vaikuttaa kolme tekijää: syntyvyys on alhainen, lukumääräisesti suuret ikäluokat tulevat eläkeikään ja koko väestön keskimääräinen elinikä on pidentynyt. Väestön ikärakenteen muuttuminen on seuraavan 20 vuoden aikana Suomessa poikkeuksellisen nopeaa verrattuna muihin EU-maihin.

Ikärakenteen muuttumiseen vaikuttavat siten sekä määrälliset että laadulliset tekijät. Sodan jälkeen syntyneet ikäluokat ovat määrältään poikenneet muista ikäluokista ja ovat nyt lähestymässä eläkeikää. Heidän aiheuttamansa vanhusten määrän kasvu ei ole pysyvää. Sen sijaan koko väestön eliniän piteneminen lisää vanhusten lukumäärää pysyvästi.

Väestön rakenteen muutoksia voidaan kuvata huoltosuhteella ja elatussuhteella. Huoltosuhte kuvaa lasten (0-14 -vuotiaiden) ja yli 65-vuotiaiden määrää suhteessa työikäisiin (15-65 -vuotiaisiin). Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet ikäluokat olivat kaksi kertaa suurempia kuin nykyisin syntyvät sukupolvet. Kun lapsia syntyi paljon suhteessa työikäisiin, huoltosuhte kohosi aluksi. Suurten ikäluokkien vartuttua työikäisiksi huoltosuhte pysyi poikkeuksellisen edullisena lähes puolen vuosisadan ajan. Tämän vuosituhanen alkupuolella huoltosuhte alkaa jälleen kohota, kun suuret sodan jälkeen syntyneet sukupolvet jäävät eläkkeelle ja elävät entistä pidempään.

Kuvio 4. Elatus- ja huoltosuhteen kehitys vuosina 1950 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, %



Elatussuhteessa otetaan väestötarkastelujen lisäksi huomioon myös työllisyyskehitys. Elatussuhte kuvaa sitä, miten monta ei-työllistä henkilöä kansantaloudessa on työllistä kohti kunakin vuonna. Väestön ikärakenteen muuttumisen lisäksi elatussuhteeseen vaikuttavat siten myös työllisyys, työttömyys ja elinaikaisen työajan lyheneminen.

Työllisyyskehitys on ollut viime vuosina hyvä erityisesti elektroniikkateollisuudessa, liike-elämää palvelevissa toiminnoissa ja julkisissa palveluissa. Työllisyysaste on noussut laman aikaisesta 60 prosentista, mutta on vielä alle 68 prosenttia. Työllisyysasteen tulisi nousta vielä noin kuusi prosenttiyksikköä, ennen kuin saavuttaisimme 1980-luvun lopun tason.

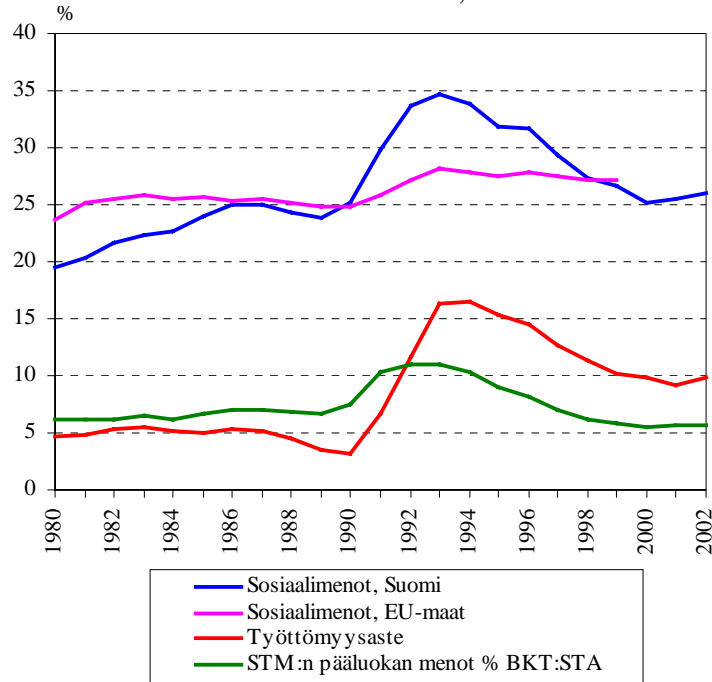
Työttömyys aleni noususuhdanteen aikana huomattavasti laman aikaiselta huipputasoltaan, mutta aiheuttaa edelleen huolta. Huolimatta työttömyyden vähenemisestä työttömyysaste on edelleenkin noin kolme kertaa korkeampi kuin ennen lamaa. Työvoiman tarjonnan nopea kasvu on jarruttanut työttömyysasteen alenemista. Kun työvoimareservit vähentyvät, työvoiman kasvu alkaa hidastua. Uusia työpaikkoja syntyy lähinnä kasvukeskuksiin, mikä pitää yllä maan sisäistä muuttovirtaa.

On odotettavissa, että elatussuhte kääntyy epäedullisemmaksi 2010-luvun taitteessa, heikenee noin vuoteen 2030 saakka ja jää sen jälkeen pysyvästi korkeammalle tasolle. Elatussuhteen kehitystä tarkastellaan lähemmin luvussa 4.2.

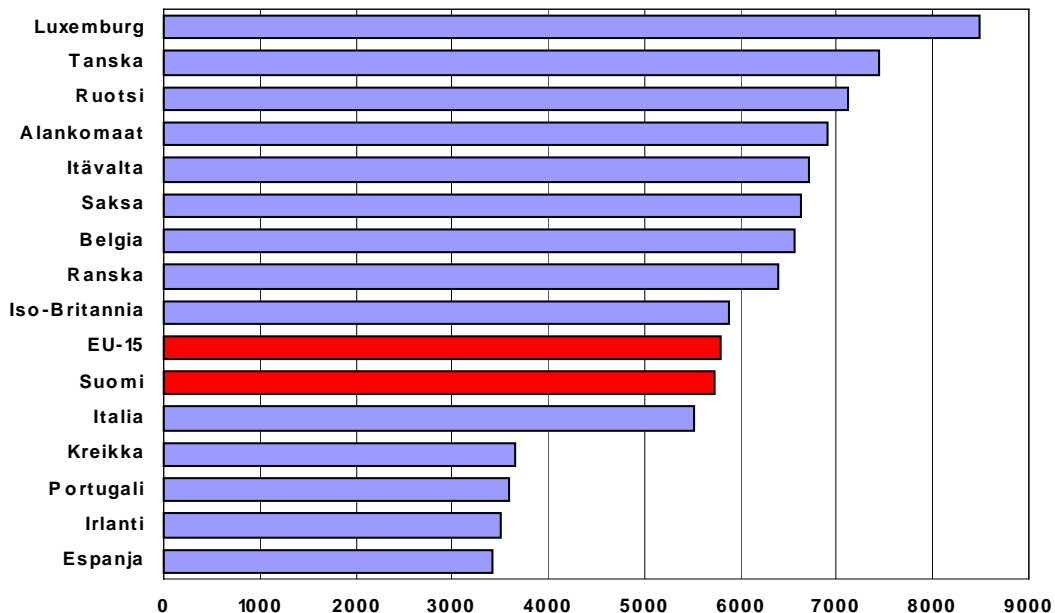
## 2.2. Sosiaalimenojen kehitys vuosina 1960-2002

Laman aikana korkealle noussut sosiaalimenojen kansantuoteosuus on alentunut nopeasti säästö päätösten ja bruttokansantuotteen nopean kasvun seurauksena. Vuonna 2001 sosiaalimenot olivat yli 34 miljardia euroa, mikä vastaa runsasta 25 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus on laskenut jo ennen lamaa vallinneen tason alapuolelle ja alittaa EU-maiden keskitason.

Kuvio 5. Sosiaalimenot Suomessa ja keskimäärin EU-maissa, sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan budjettimenot suhteessa BKT:hen ja työttömyysaste Suomessa vuosina 1980-2002, %



Kuvio 6. Sosiaalimenot asukasta kohden EU-maissa vuonna 1999 (ECUina ostovoimapariteetilla korjattuna)

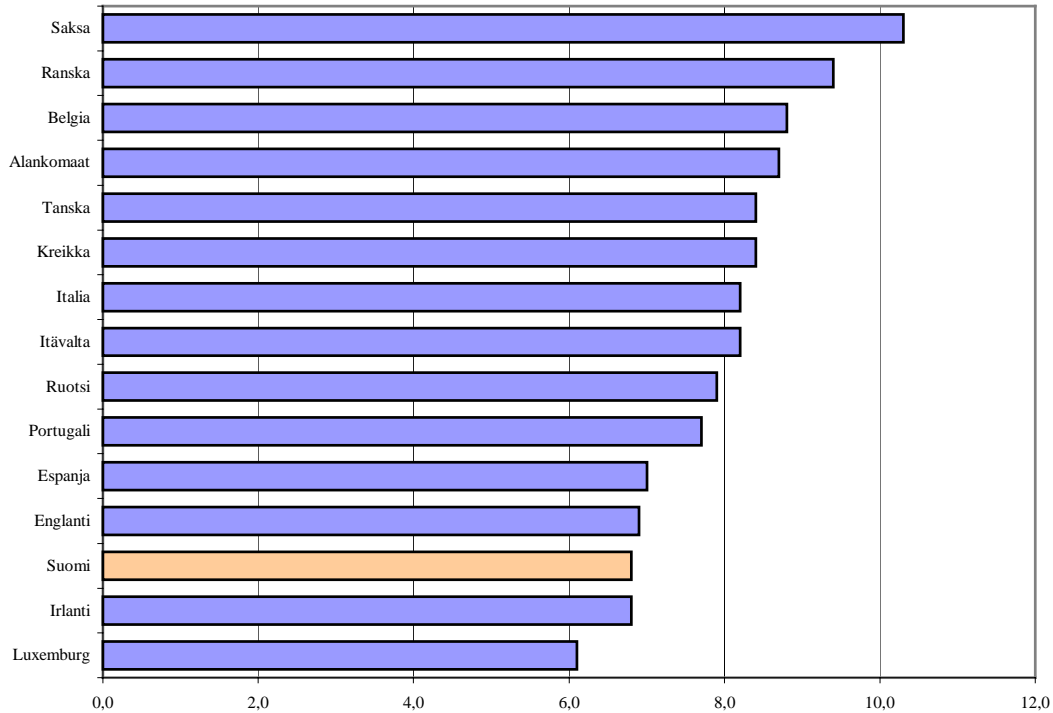


Lähde: Eurostat

Sosiaalimenolaskelmissa sosiaali- ja terveyspalvelumenojen osuus kaikista sosiaalimenoista oli 38,5 prosenttia vuonna 1990, alentui syvimmän taloudellisen laman aikana 31,5 prosenttiin ja nousi 33,6 prosenttiin vuonna 2000. Suhteessa bruttokansantuotteeseen palvelumenot olivat vuonna 2001 vajaa kaksi prosenttiyksikköä pienemmät kuin vuonna 1990.

Suomen terveydenhuollon menot ovat alle EU-maiden keskitason sekä osuutena kansantuotteesta että asukasta kohden laskettuna: asukasta kohden menomme ovat noin 80 prosenttia EU-maiden keskiarvosta.

Kuvio 7. Terveydenhuollon kokonaismenot EU-maissa vuosina 1998-1999, prosenttia BKT:sta

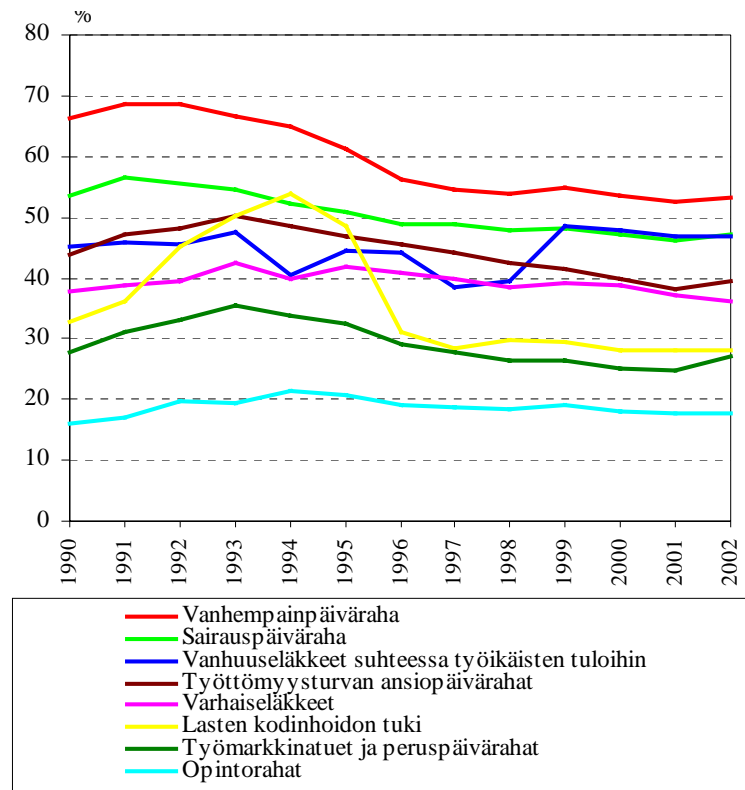


1990-luvulla sosiaaliturvan varassa elävien määrä lisääntyi. Toimeentuloturvaetuuksien osuus sosiaalimenoista kasvoi lamavuosina nopeasti erityisesti siksi, että työttömyyden kasvu nosti työttömyyskorvaukset yli kolminkertaisiksi. Vanhuuseläkkeen saajien määrä kasvoi väestön ikääntymisen vuoksi. Työkyvyttömyyseläkeläisten määrän kasvu taittui vuonna 1994 ja on sen jälkeen laskenut. Työttömyyspäivärahan ja toimeentulotuen saajien määrät lisääntyivät vuoteen 1997 asti ja kääntyivät sen jälkeen laskuun. Pitkäaikaistyöttömien siirtyminen työttömyyseläkkeelle kasvatti työttömyyseläkkeen saajien määrää. Kun työllisyystilanne alkoi kohentua, sairauspäivärahaa saavien lukumäärä lisääntyi.

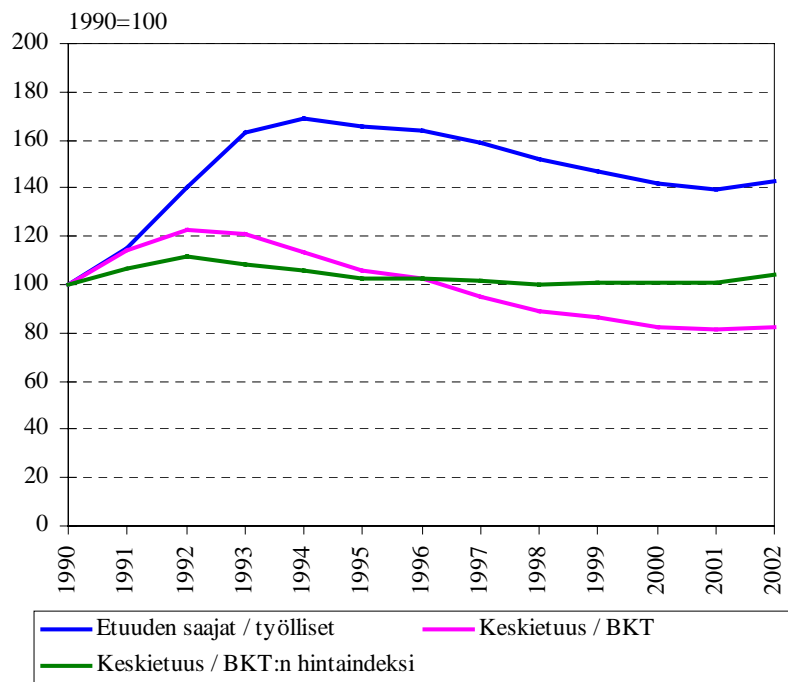
Sosiaalimenot sopeutuivat 1990-luvulla myös etuustasolla julkisen talouden vakauttamisvaatimuksiin. Kun etuustasoa mitataan suhteessa samanikäisten keskipalkkaan, on korkein suhteellinen etuustaso vanhempainrahan saajilla. Heidän etuustasonsa on runsaat puolet vastaavan ikäisten palkasta. Suhteellinen etuustaso on alin opintorahan saajilla.

1990-luvulla tehtiin laman seurauksena leikkauksia useimpiin etuuksiin ja osa indeksikoroituksista jätettiin toteuttamatta joko osittain tai kokonaan. Muutokset näkyvät etuuksien reaalitason aiempaa hitaampana kasvuna tai jopa laskuna. Osa etuuksien keskimääräisten tasojen muutoksista johtuu etuutta saavan kohderyhmän muuttumisesta.

Kuvio 8. Eräiden eläkkeiden ja päivärahojen kehitys suhteessa samanikäisten työssä käyvien henkilöiden keskipalkkoihin vuosina 1992-2002, prosenttia



Kuvio 9. Keskimääräisten toimeentuloturvaetuuksien (eläkkeet ja päivärahat) kehitys suhteessa bruttokansantuotteeseen ja etuudensaajien kehitys suhteessa työllisiin vuosina 1992-2002

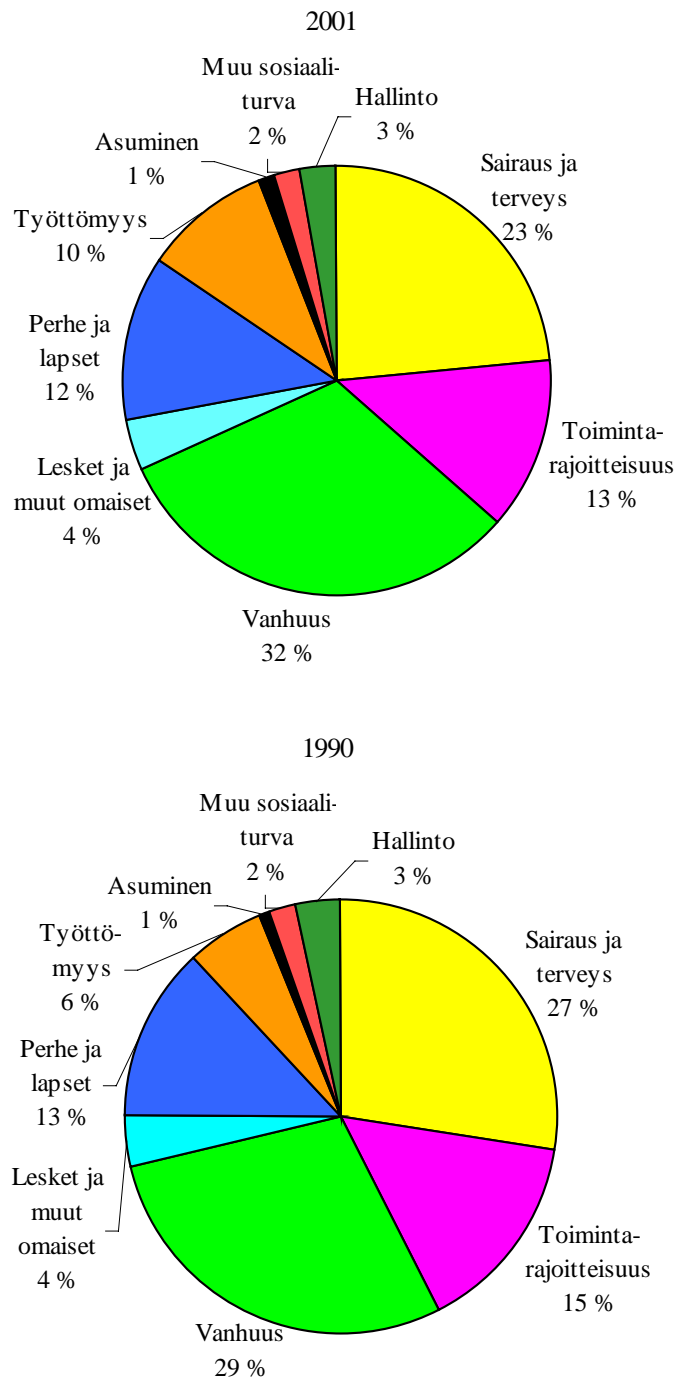


### Sosiaalimenot kohderyhmittäin (ESSPROS-luokitus)

Suurin osa sosiaalimenoista kohdistuu vanhuuteen. Toiseksi suurin menokohde on sairaus ja terveys. Yhdessä nämä menoerät muodostavat yli puolet kaikista sosiaalimenoista. Työllisyyden kohentuessa työttömyysmenojen osuus on pienentynyt selvästi lamaan aikaiselta tasoltaan, mutta sen arvioidaan pysyttelevän lähivuosina 10 prosentissa.

Vuoteen 1990 verrattuna sairaus- ja terveysten menojen sekä toimintarajoitteisuuteen liittyvien menojen osuus sosiaalimenoista on selvästi pienentynyt. Työttömyys- ja vanhuusmenojen osuus on vertailuaikana suurentunut.

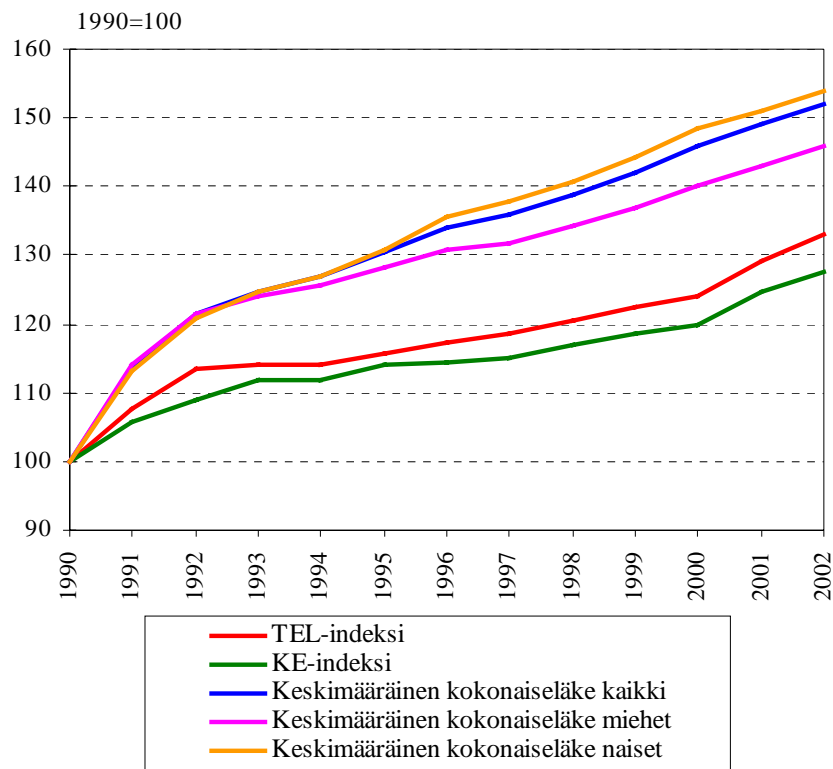
Kuvio 10. Sosiaalimenojen jakautuminen kohderyhmittäin vuosina 1990 ja 2001



Vanhuuteen kohdistuu lähes kolmannes sosiaalimenoista. Vuonna 2001 vanhuusmenot olivat noin 11 miljardia euroa. Eläkkeiden ja muiden tulonsiirtojen osuus vanhuusmenoista on 90 prosenttia ja sosiaalipalvelujen osuus 10 prosenttia.

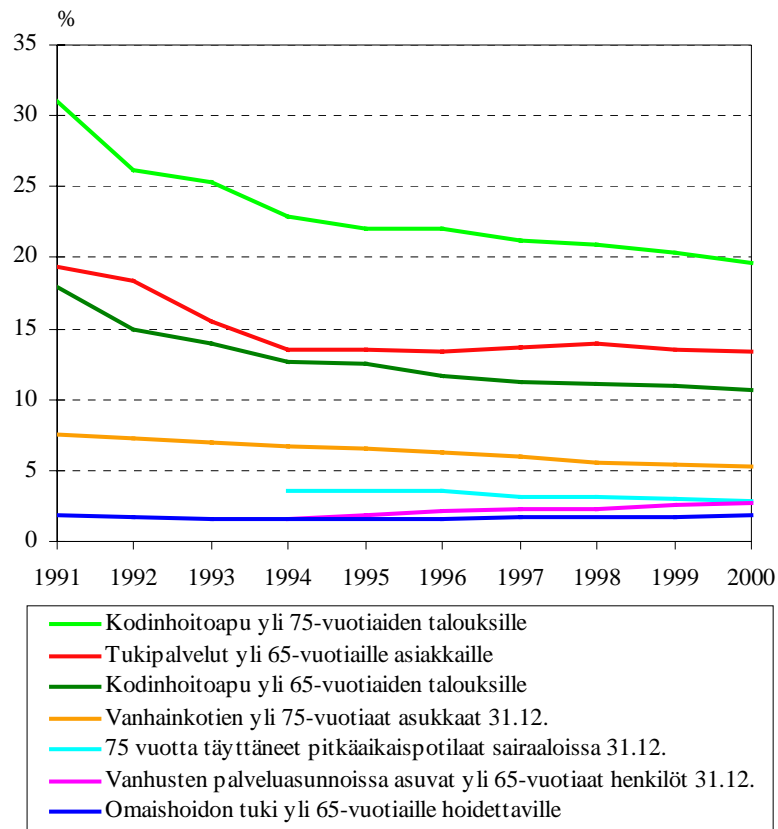
Voimassa olevien vanhuuseläkkeiden tason kehitys noudattaa kansaneläkeindeksin ja TEL-indeksin kehitystä. Keskimääräinen vanhuuseläke on noussut ansiotasoa nopeammin, koska uudet työeläkkeet ovat korkeampia kuin aiemmin myönnetyt ja päätyvät työeläkkeet. Eläkkeellä olleiden vanhuuseläke kehittyi koko 1990-luvun ajan hieman kansaneläkeindeksiä paremmin. Vuoden 1996 eläkeuudistukseen liittyneet muutokset hidastivat vanhuuseläkkeiden tason kehitystä.

Kuvio 11. Vanhuuseläkkeiden kehitys vuosina 1990-2002



Enemmistö eläkeikäisistä kykenee selviytymään itsenäisesti. Vanhuspalvelujen menoista valtaosa käytetään iäkkäimpien ihmisten viimeisten elinvuosien hoitoon ja huolenpitoon. Alle 75-vuotiaiden osuus vanhuspalvelujen saajista on supistunut vähäiseksi. Yli 75-vuotiaistakin suurin osa, 88 prosenttia, asuu kotona tavallisessa asunnossa eikä valtaosa heistä tarvitse säännöllisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Pitkäaikainen laitoshoido on korvautunut pääasiassa palveluasumisella. Palveluasumiseen voi sisältyä hyvin erityyppisiä palveluita, jotka ulottuvat suhteellisen kevyistä palveluista intensiiviseen huolenpitoon.

Kuvio 12. Keskeisten vanhushpalvelujen saajien prosenttiosuuksia vuosina 1991-2000



Sairaus- ja terveysmenot ovat lähes neljäsosa sosiaalimenoista. Vuonna 2001 sairauteen ja terveyteen liittyvät menot olivat runsaat 8 miljardia euroa. Sairaus- ja terveysmenojen osuus sosiaalimenoista on viime vuosina kasvanut ja kasvaa edelleen. Erityisesti perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon menot sekä sairausvakuutuksen lääke- ja sairauspäivärahakorvaukset ovat kohonneet. Lääkekorvausmenot ovat kasvaneet viime vuosina yli kymmenen prosentin vuosivauhdilla ja kasvun ennakoidaan jatkuvan lähes saman suuruisena myös lähivuosina.

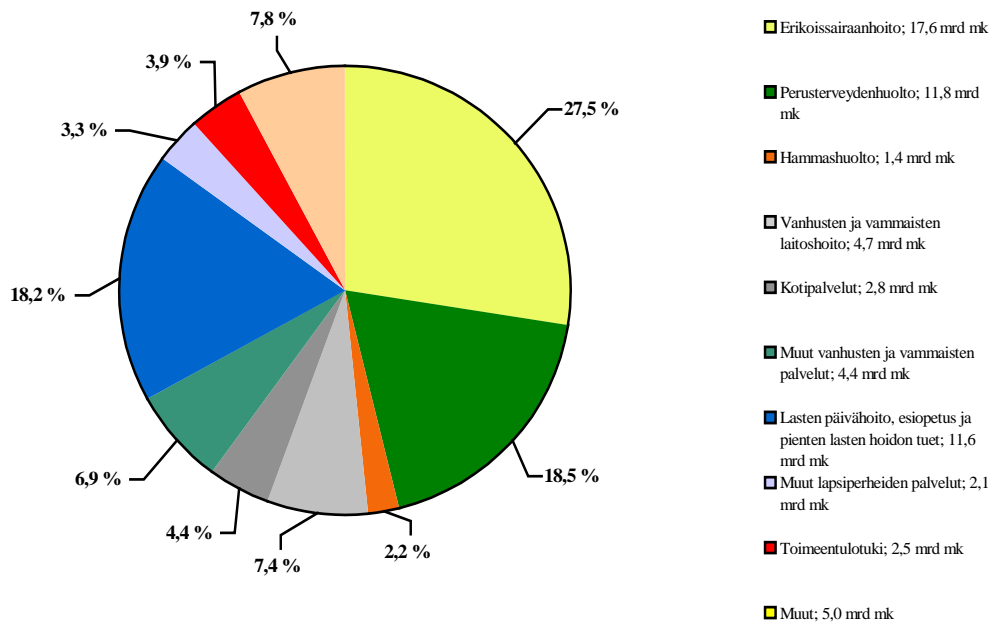
Toimintarajoitteisuusmenojen osuus sosiaalimenoista on alentunut jo pitkään. Suurin osa (60 %) toimintarajoitteisuusmenoista on työkyvyttömyyseläkemenoja. Eläkkeitä tai muita toimintarajoitteisuuteen liittyviä etuuksia maksetaan noin joka kymmenennelle 16-64 -vuotiaalle suomalaiselle. Viidesosa toimintarajoitteisuusmenoista on palvelumenoja. Vammaisten palvelujen rakenne on muuttunut avopalvelujen suuntaan.

Perhe ja lapset -ryhmän menot olivat vuonna 2001 noin neljä miljardia euroa eli noin kolme prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Perhepoliittisen tuen menot ovat viime vuosina pysyneet samalla tasolla. Suurin tuki lapsiperheille tulee lapsilisien ja lasten päivähoidon kautta. Päivähoidon tarve on vähentynyt alentuneen syntyvyyden vuoksi. Alle kolmevuotiaat lapset hoidetaan pääasiassa kotona, isommat päivähoidossa. Kunnan järjestämässä hoidossa olevista lapsista kaksi kolmasosaa oli päiväkodeissa ja kolmasosa perhepäivähoidossa.

Oheinen kuvio kuvaa kuntien sosiaali- ja terveyspalvelumenojen jakautumista vuonna 2000 ja taulukko kuvaa kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön määrän kehitystä 1990-luvulla tehtäväalueittain.



Kuvio 13. Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen menot vuonna 2000



Taulukko 4. Kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö tehtäväalueittain vuosina 1990–2000, henkilötyövuotta

Tehtäväalue	1990	1995	2000
Kaikki yhteensä	202 700	197 400	212 900
josta			
sosiaalihuolto	79 100	81 300	89 600
josta			
lasten päivähoito	38 800	41 200	47 100
vanhusten laitoshoito	17 500	16 600	17 400
kotipalvelu	11 400	12 600	12 800
Terveydenhuolto yhteensä	110 300	102 900	109 900
josta			
perusterveydenhuolto	45 900	43 800	46 900
erikoissairaanhoito	64 300	59 100	63 000

Lähde: Sosiaaliturva 2001:4, Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2001

### 2.3. Rahoituksen kehitys 1960-2002

Sosiaalimenojen suurin rahoituslähde on ollut työnantajat. Ne osallistuvat eläkkeiden, työttömyysturvan sekä sairausvakuutuksen rahoittamiseen. Myös vakuutetut osallistuvat näiden etuuksien rahoittamiseen. Valtio rahoittaa pääosin vähimmäisturvaa (kansaneläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, lapsilisät, asumistuki) sekä myöntää valti-onosuutta kunnille sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamiseen. Kunnilla on päävastuu so-siaali- ja terveyspalvelujen rahoittamisesta.

Työnantajien osuus sosiaaliturvan rahoituksesta laski lamavuosina, kun työnantajien mak-suja alennettiin ja samalla työllisten määrä ja maksujen perusteena oleva palkkasumma pie-nenivät. Työllisyyden ja palkkasumman kohentuessa on työnantajien osuus vastaavasti kas- vanut. Lisäksi työnantajien työeläkemaksu on hieman noussut. Vakuutettujen osuus on kas- vanut selvästi vuodesta 1992, kun palkansaaajien työttömyysvakuutusmaksu ja työntekijöi- den työeläkemaksu otettiin käyttöön. Valtion rahoittama osuus nousi 1990-luvun lamavuo- sina nopeasti työttömyyden myötä. Käyttäjämaksujen osuus on noussut lähes kaksinkertai- seksi.

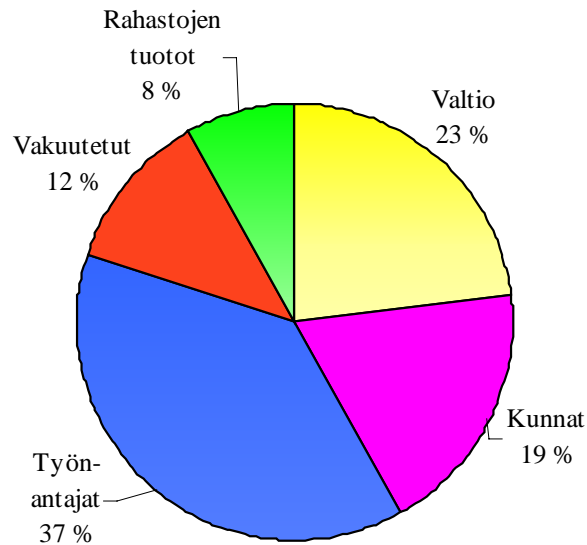
Sosiaalimenojen rahoitus 1990-2002, mrd. €

Vuosi	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000*	2001**	2002**
Valtio yhteensä	6,5	8,8	10,1	9,9	9,2	8,9	8,9	9,1	9,8
- budjettimenot	6,2	8,5	6,7	6,3	6,3	6,1	5,9	5,8	6,2
- valtion laskennalliset osuudet kunnille	0,0	0,0	3,1	3,1	2,2	2,2	2,2	2,4	2,5
- budjetin ulkopuoliset	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8	0,9	1,1
Kunnat yhteensä	4,0	4,6	5,2	5,7	6,5	6,8	7,1	7,3	7,6
Työnantajat yhteensä	11,4	10,8	11,3	12,3	13,2	13,5	14,0	15,1	15,6
- vakuutusmaksut	9,2	8,2	8,7	9,5	10,3	10,7	11,1	12,3	12,8
- veroluonteiset maksut	0,7	1,5	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,2	1,4
- työhön liittymättömät työn- antajamaksut	1,5	1,0	1,1	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4
Vakuutetut yhteensä	2,1	3,1	4,7	4,6	4,6	4,6	4,5	4,8	4,8
- vakuutusmaksut	0,7	0,8	2,1	2,5	2,9	3,1	3,2	3,3	3,4
- veroluonteiset maksut	1,4	2,3	2,7	2,1	1,7	1,6	1,3	1,4	1,4
Pääomatulot	1,7	2,5	2,2	2,5	2,6	3,0	3,2	3,8	3,6
Yhteensä	25,7	29,8	33,6	34,9	36,1	36,9	37,8	40,0	41,3
Käyttäjät yhteensä	0,9	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8

\* ennakkotieto

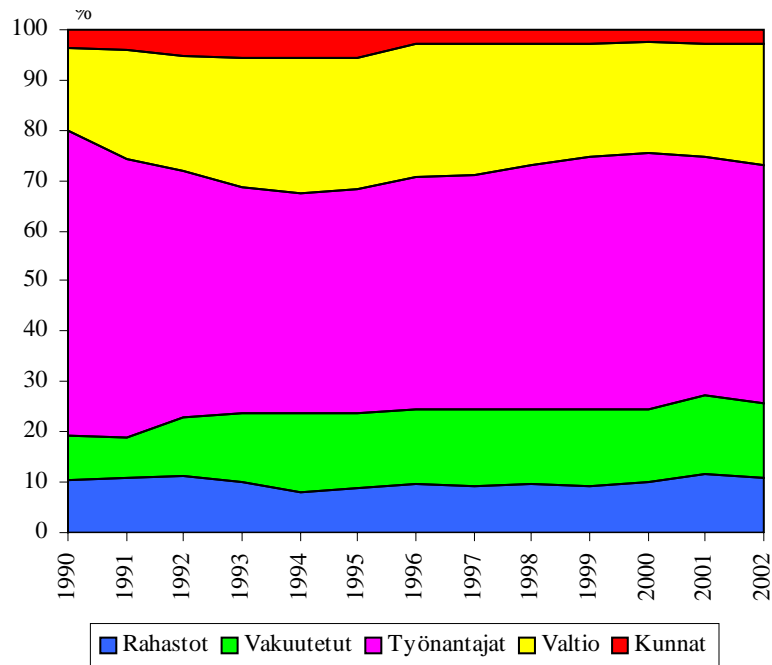
\*\* ennuste

Kuvio 14. Sosiaaliturvan rahoitusosuudet vuonna 2001

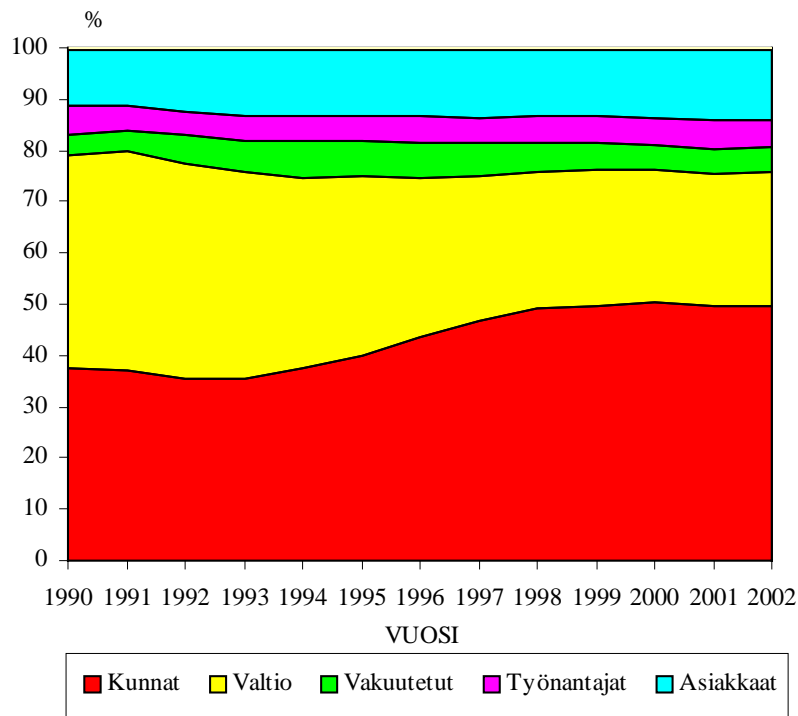


Rahana maksettavien toimeentuloturvaetuuksien ja sosiaali- ja terveystalvelujen rahoitusrakenteet eroavat toisistaan selvästi. Työntantajat, vakuutetut ja valtio rahoittavat pääosan tulovähenteisistä toimeentuloturvaetuuksista, kuten asumistuesta ja työmarkkinatuesta. Kuntien merkitys toimeentuloturvan rahoituksesta on vähäinen ja osuus on supistunut viime vuosina. Kuntien ainoat merkittävät toimeentuloturvan rahoituskohdeet ovat toimeentulotuki ja pienten lasten hoidon tuet.

Kuvio 15. Toimeentuloturvan rahoitus vuosina 1990 – 2002, %



Kuvio 16. Sosiaali- ja terveystalvelujen rahoitus vuosina 1990 – 2002, %



Kuntien asema on keskeinen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajana että niiden rahoittajana. Kuntien verotuloin rahoitetaan noin 69 prosenttia sosiaali- ja terveystalveluista. Kuntien saamista laskennallisilla valtionosuuksilla katetaan noin 22 prosenttia ja asiakasmaksuilla katetaan loput 9 prosenttia kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista. Valtion osuus on laskenut selvästi vuoden 1993 jälkeen. Vastaavasti kuntien osuus on noussut. Viime vuosina valtionosuutta on nostettu hieman.

### ***Kansainvälistä vertailua***

Sosiaaliturvan rahoitukseen ei ole olemassa yhtä mallia. Rahoitustavat ovat muotoutuneet eri maissa erilaisiksi riippuen kunkin maan kulttuurisidonnaisista, sosiaalisista, poliittisista ja taloudellisista tekijöistä ja kehityksestä. Oheisesta taulukosta käy ilmi, että Suomessa julkisen vallan rahoitusosuus on EU-maiden keskiarvoa suurempi, työnantajien osuus lähellä EU:n keskiarvoa ja vakuutettujen osuus selvästi keskiarvoa alhaisempi.

*Taulukko 5. Sosiaaliturvan rahoitus EU-maissa vuonna 1999 (%)*

	<b>Valtio ja kunnat</b>	<b>Työnantajat</b>	<b>Vakuutetut</b>	<b>Muut tulot</b>
Tanska	65,2	9,2	19,2	6,4
Irlanti	59,8	24,2	14,8	1,4
Iso-Britannia	47,3	27,7	24,0	0,9
Luxemburg	46,9	24,7	24,4	4,0
Ruotsi	48,9	36,3	9,6	5,2
Suomi	43,4	37,2	12,8	6,6
Portugali	40,9	27,6	16,8	14,7
Italia	38,9	43,6	14,4	3,1
EU-15	35,7	37,9	22,7	3,7
Itävalta	35,0	37,4	26,9	0,7
Saksa	32,8	36,9	28,1	2,3
Ranska	30,4	46,5	20,3	2,8
Kreikka	28,2	37,7	23,4	10,3
Espanja	26,8	52,2	17,0	4,0
Belgia	25,7	49,4	22,4	2,5
Hollanti	15,3	28,4	37,4	18,9

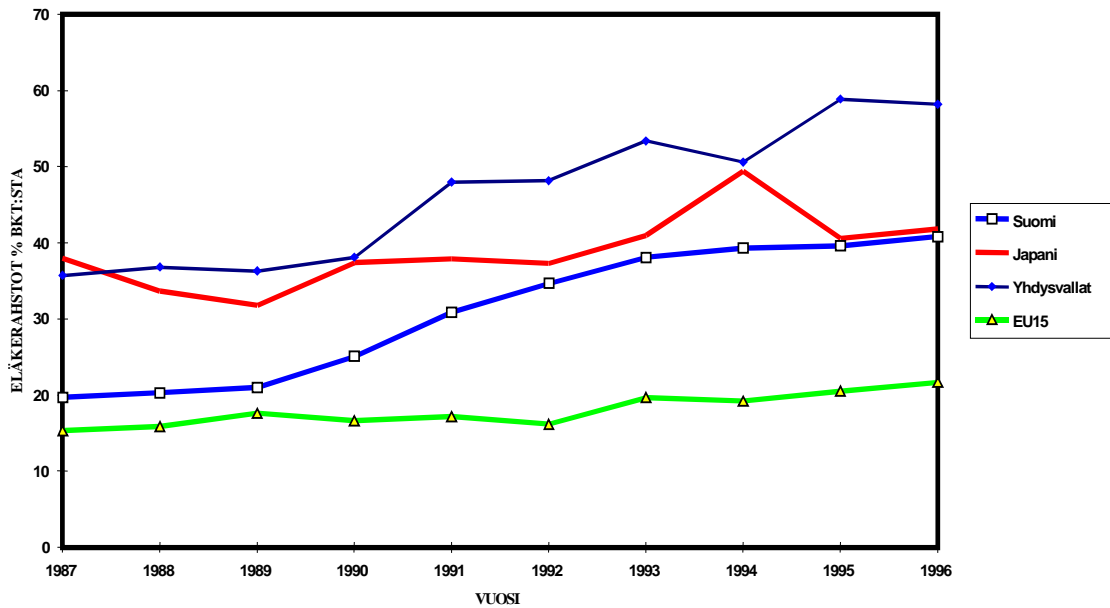
Lähde: Eurostat

#### *Eläkkeiden rahastointi*

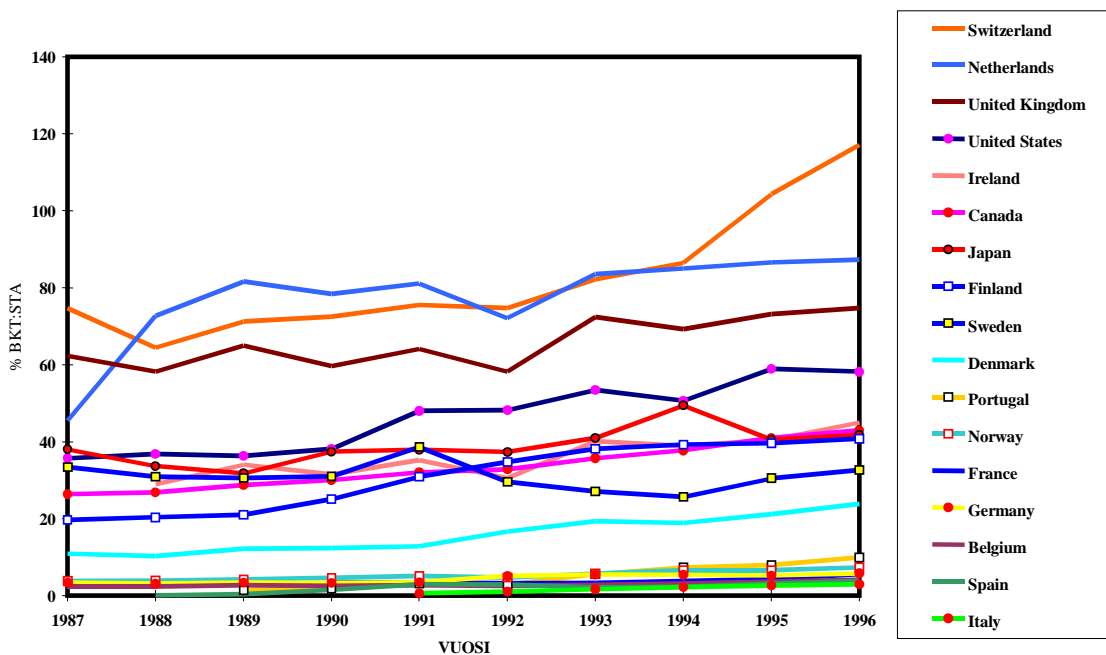
Eläkerahastojen kansainvälinen vertailu on vaikeaa, koska vertailukelpoisia tilastoja ei ole paljoa saatavissa. OECD (1998) on kerännyt tietoja eläkerahastojen suuruudesta ja sijoituskannan jakautumisesta OECD-maissa. Tiedot kattavat ensimmäiseen ja toiseen pilariin kuuluvat eläkerahastot. Mukana ovat lakisääteiset ja työmarkkinapohjaiset yrityskohtaiset eläkejärjestelyt, mutta ei yksilöllisiä eläkevakuutuksia.

OECD-vertailun mukaan suurimmat eläkerahastot vuonna 1996 olivat Sveitsissä. Yhdysvallat ja Japani rahastoivat enemmän kuin EU keskimäärin. EU-maista suurimmat eläkerahastot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat Hollannissa, Englannissa ja Suomessa. Suomessa eläkerahastojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 41 prosenttia. Viidentoista EU-maan rahastot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat keskimäärin noin 20 prosenttia vuonna 1996. Monet suuret EU-maat kuten Saksa, Ranska, Italia ja Espanja ovat nojautuneet täysin jakojärjestelmärahoitukseen. Muutoksia on kuitenkin tapahtumassa. Esimerkiksi Saksan päätösvaiheessa olevassa eläkereformissa pyritään siihen, että kansalaiset lisäisivät eläkesäästämistä yksityisten eläkevakuutusten avulla.

Kuvio 17. Eläkerahastointi EU15-maissa, Suomessa, Japanissa ja Yhdysvalloissa vuosina 1987 – 1996



Kuvio 18. Eläkerahastot OECD-maissa vuosina 1987-96, % bruttokansantuotteesta



Suomen yksityisen sektorin eläkerahastot ovat kasvaneet vuoden 1996 jälkeen nopeasti. Vuoden 1997 eläkerahoitusuudistuksen tarkoituksena oli turvata eläkelaitosten vakavaraisuus toimittaessa rahoitusmarkkinoilla. Eläkelaitokset saivat oikeuden kerätä toimintapääomaa, jota tarvittiin vakavaraisuuden turvaamiseen. Yksityisen sektorin eläkerahastot koostuvat nyt kahdesta osasta: vakuutusteknisestä vastuuvelasta ja toimintapääomasta. Vuoden 2001 lopussa yksityisen sektorin koko sijoitusvarallisuus oli noin 51 miljardia euroa. Julkisen sektorin eläkerahastot olivat 18 miljardia euroa. Suomen eläkerahastot – yksityisen ja julkisen sektorin eläkelaitosten koko sijoituskanta - oli noin 51 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2001.

### *Julkinen rahoitus terveydenhuollossa*

Vuosina 1970 - 1999 julkisen rahoituksen osuus (verorahoituksen ja pakollisen sosiaalivakuutuksen) terveydenhuollon menojen rahoituksessa nousi niissä OECD:n jäsenmaissa, joissa se oli alhainen 1970-luvun alussa. Muutos oli suurin Yhdysvalloissa, jossa julkisen rahoituksen osuus vuonna 1999 oli 45 prosenttia eli yhdeksän prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1970. Vuonna 1999 julkisen sektorin varoin rahoitettujen terveysten menojen kansantuoteosuus oli Yhdysvalloissa 5,8 prosenttia eli enemmän kuin vastaava osuus Suomessa (5 %).

Niissä maissa puolestaan, joissa julkisen rahoituksen osuus terveydenhuollon menojen rahoituksesta oli korkea vuonna 1970, on rahoitusosuus yleensä laskenut muutaman prosenttiyksikön. Toisin sanoen julkisesti rahoitettavat osuudet terveydenhuollon kokonaismenoista ovat lähestyneet OECD-maissa toisiaan.

*Taulukko 6. Julkisen rahoituksen osuus terveydenhuollon kokonaismenojen rahoittamisessa\**

	Julkisen rahoituksen osuus terveydenhuollon kokonaismenojen rahoituksesta, %		Terveydenhuollon julkisen rahoituksen suhde BKT:hen, osuus, %	
	1970	1999	1970	1999
EU	74	75	3,8	5,9
Suomi	74	76	4,2	5,0
OECD	69	74**	.	6,2**
Yhdysvallat	36	45	2,6	5,8

\* EU:n ja OECD:n tiedot ovat painottamattomia keskiarvoja

\*\* Vuoden 1998 tieto

Verorahoitteisissa terveydenhuollon maissa valtiovalta on siirtänyt palvelujen rahoitusvastuuta ja päätäntävaltaa alemmille tasoille. Verona kerättävä raha ei yleensä ole käyttötarkoitussidonnaista. Kerättävät varat käytetään koko väestölle tarkoitettujen palvelujen rahoittamiseen. Verorahoitteinen malli näyttää turvaavan muita malleja paremmin yhtäläisen hoitoon pääsyn ja samalla terveydenhuollon kokonaiskustannusten hallinnan.

Sosiaalivakuutukseen perustuvat rahoitusmallit ovat useimmiten vähemmän progressiivisia kuin verorahoitteiset ratkaisut. Sekä työnantajat että työntekijät maksavat pakollisia vakuutusmaksuja, mikä vaikuttaa työvoimakustannuksiin. Esimerkiksi Ranskassa kaikkien sosiaalivakuutusmaksujen osuus nousi peräti 55 prosenttiin palkkakustannuksista ennen kuin hallitus esitti osittaista ja asteittaista siirtymistä verorahoitukseen. Saksassa on korostettu vakuutusmaksujen kasvun rajoittamista ja sairauskassojen kilpailua on lisätty.

Vaikka kansalaisilla on pakollisen vakuutuksen antama turva, heiltä peritään usein maksuja palvelujen käytöstä. Asiakasmaksupolitiikka ei ole ollut esillä muiden maiden terveydenhuollon uudistuksissa. Suomi poikkeaa tältä osin huomattavasti.

Suomessa kotitalouksien maksamat asiakasmaksut ja omavastuut terveydenhuollon kokonaismenoista nousivat 1990-luvulla. Kotitalouksien rahoitusosuus oli Suomessa vuosittain vaihteessa 20 prosenttia eli enemmän kuin useimmissa OECD-maissa mukaan luetuna Yhdysvallat, jossa osuus oli noin 17 prosenttia.

## 2.4. Tulonjako ja sosiaaliturvan kohdentuminen

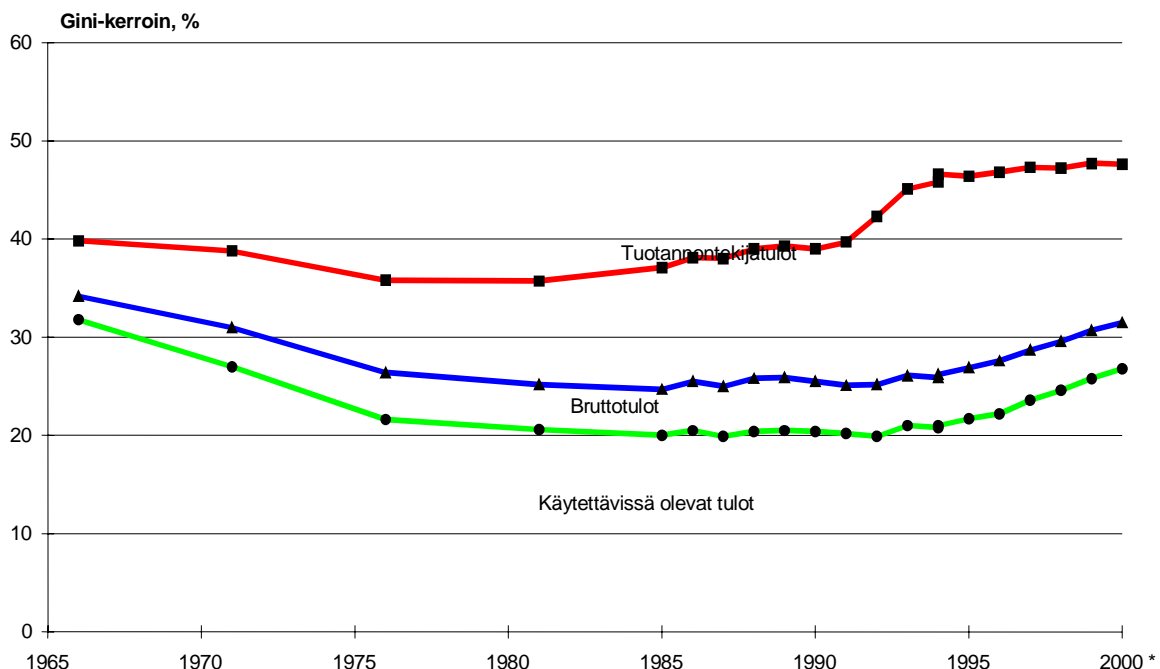
### *Tuloerojen kehitys vuosina 1966-2000*

Tulonjako tasoittui Suomessa merkittävästi vuosina 1966-1985. Erityisen voimakkaasti tuloerot tasoittuivat 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa. Tuloerot supistuivat tällöin myös tuotannontekijätuloilla mitattuna. Lisäksi tulonsiirtojen tuloeroja tasoittava vaikutus kasvoi. 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alkupuoliskolla kotitalouksien väliset tuloerot supistuivat edelleen, mutta selvästi hitaammin. Tuloerojen supistuminen perustui lähinnä tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutuksen kasvuun.

1980-luvun lopun noususuhdanteessa tuloerojen muutokset olivat vähäisiä, vaikka tuotannontekijätulot jakautuivat aikaisempaa epätasaisemmin. Hieman yllättäen muutokset jäivät melko pieniksi myös 1990-luvun ensimmäisinä vuosina. Lama ja suurtyöttömyys eivät välittömästi lisänneet tuloeroja, koska tulonsiirtojärjestelmät hillitsivät tuloerojen kasvua. Lamavuosina myös työttömyyden rakenne oli toisenlainen kuin vuosikymmenen lopulla. Työttömyys kohtasi hyvin erilaisia palkansaajaryhmiä. Pitkään työttömän olleiden osuus oli nykyistä pienempi ja ansioturvan piirissä oli suurempi osa työttömistä.

Tulonsiirtojärjestelmien uudelleenjakovaikutuksen kasvu perustui osittain velkarahoitukseen. Vuonna 1993 tuloerot kääntyivät kasvuun, joka jatkui vuosina 1995-2000. Käytettävissä olevilla tuloilla mitatut tuloerot olivat viimeksi yhtä suuret 1970-luvun alussa (ks. kuvio)

Kuvio 19. Kotitalouden OECD-kulutussyksikköä kohti laskettujen tuotannontekijätulojen, bruttotulojen ja käytettävissä olevien tulojen jakautuminen henkilöiden kesken vuosina 1966-2000



Mitä suuremman arvon Gini-kerroin saa sitä epätasaisemmin tulot ovat jakautuneet. Laskettu OECD-kulutussyksikköä kohti lasketuista tuloista kotitalouksia niiden henkilöluvulla painottaen. Vuosien 1966-85 ja 1990 - 1999 luvut eivät täysin vertailukelpoisia. Lähde: 1966 - 1985 Uusitalo (1988), 1990-2000 tulonjakotilasto, 2000 ennakkotieto.



On huomattava, että kuviossa esitetty Gini-kertoimen kaltainen hajontaluku ei paljasta missä kohdin tulojakaumaa muutokset tapahtuvat.<sup>6</sup> Pelkästään Gini-kertoimen perusteella ei voida myöskään tehdä päätelmiä reaalityulojen kehityksestä, sillä kerroin kuvaa suhteellisten tuloerojen kehitystä. Esimerkiksi vuosina 1991–1994 kotitalouksien reaalityulot supistuivat keskimäärin yli 10 prosenttia. Vaikka kaikkein pienituloisimpien suhteellinen tulo-osuus kasvoi tänä aikana jonkin verran, supistuivat myös heidän reaalityulonsa. Vuosina 1995–2000 pienituloisimpien tulo-osuus puolestaan alentui, vaikka heidän reaalityulonsa kasvoivat hieman.

Tuloerojen kasvu vuosina 1994–2000 johtui erityisesti omaisuustulojen osuuden kasvusta kotitalouksien tulonmuodostuksessa. Lisäksi omaisuustulot kohdentuivat aikaisempaa suurituloisimmille kotitalouksille. Tulonjakotilaston omaisuustulot sisältävät myös veronalaiset myyntivoitot. Niiden merkitys on viime vuosina kasvanut ja lähes puolet omaisuustulojen tulovero vaikutuksen kasvusta johtuu myyntivoitoista.<sup>7</sup> Muissa tuloerissa tapahtuneet muutokset olivat vähäisempiä.

Tulontasauksen kannalta 1990-luvun jälkipuoliskon taloustilanne oli hyvin erilainen kuin 1990-luvun alussa. Lamavuosina tulonsiirrot hillitsivät tuloerojen kasvua lähes automaattisesti etuusjärjestelmiin tehdyistä muutoksista huolimatta. Työllisyyden kohotessa yhä useamman kotitalouden tulonmuodostus perustuu jälleen omiin ansiotuloihin. Ansiotulojen puuttumista korvanneiden tulonsiirtojen tulonjakovaikutuksen heikkeneminen on tältä osin johdonmukaista. Tuloeroja kasvattavat nyt suuret omaisuustulot, kun taas tulonsiirtojen merkitys tuloerojen tasajana jää vähäisemmäksi.

### ***Pienituloiset kotitaloudet***

Pienituloisuuden yleisyyttä väestön keskuudessa mitataan usein köyhyysasteella. Köyhyysaste lasketaan valitun köyhyysrajan alle jääneisiin kotitalouksiin kuuluneiden henkilöiden osuutena koko väestöstä. Köyhyysraja voidaan määritellä kotitalouksien tulojen tai kulutuksen kautta. Kotitalouksien tulo- tai kulutustasoa voidaan verrata erikseen määritellyyn tulo- tai kulutustasoon, joka ei suoraan riipu väestön keskimääräisessä tulo- tai kulutustasossa tapahtuvista muutoksista (kiinteä köyhyysraja). Ehkä yleisempi tapa mitata pienituloisuutta on ns. suhteellinen menetelmä, jolloin köyhyysraja määritetään väestön keskimääräisen tulo- tai kulutustason mukaan.

---

<sup>6</sup> Gini-kertoimen lisäksi tulonjakotarkasteluissa käytetään myös lukuisia muita hajontalukuja. Eri hajontaluvut painottavat hieman eri tavalla tulojakauman eri kohdissa tapahtuvia muutoksia.

<sup>7</sup> Tulonjaon mittaamisen kannalta myyntivoittojen sisällyttäminen käytettävissä oleviin tuloihin on monista syistä pulmallista. Vaikka omaisuuden arvonnousu olisi tapahtunut useampien vuosien aikana, näkyy arvonnousu kertaluonteisena tuloeränä omaisuuden luovutuksen (ts. verotuksen) yhteydessä. Luovutusvoittoa laskettaessa inflaation vaikutusta ei oteta suoraan huomioon, vaan luovutushinnasta tehdään verotuksessa kaavamainen vähennys. Eräät luovutusvoitot ovat taas kokonaan tai osittain verovapaita. Verotuksessa voidaan omaisuuden luovutustappiot tietyin edellytyksin vähentää luovutusvoitoista. Sen sijaan tulonjakotilastossa luovutustappioita ei oteta huomioon. Luovutusvoittojen verotukseen 1990-luvun alkupuoliskolla tehdyt muutokset heikentävät myös tilastotietojen vertailukelpoisuutta. Myyntivoittojen merkitystä ei silti pidä korostaa liikaa. Tuloerot olisivat viime vuosina kasvaneet, vaikka myyntivoitot olisi tarkastelussa jätetty tulokäsittelyn ulkopuolelle.

*Taulukko 7. Suhteellinen köyhyysaste vuosina 1981 - 2000,%*

Köyhyysraja, % medianituloista	Käytettävissä oleviin tuloihin perustuva tarkastelu											
Vuosi	1981	1985	1990	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
40	2,4	1,6	1,1	1,1	1,1	0,9	0,9	1,2	1,4	1,3	..	
50	4,9	3,5	2,5	3,0	2,5	2,4	2,9	3,0	3,9	3,6	4,0	
60	9,8	8,3	6,7	6,8	5,3	6,4	7,4	8,1	8,9	9,0		

Lähde: Vuodet 1981-90: Ritakallio (1994), jossa käytetty kotitaloustiedustelujen 1980, 1985 ja 1990 aineistoja. Vuodet 1991-1999 laskettu tulonjakotilaston aineistoista. 2000 tulonjakotilaston ennakkotiedot. Laskettu OECD-kulutussyksikköä kohti lasketusta tulosta. Kotitalouksia painotettu henkilöluvulla.

Pidemmällä aikavälillä suhteellisen köyhyysrajan käyttö on melko luonteva valinta pienituloisuuden mittauksessa. Yleisen tulotason noustessa myös köyhyysraja nousee. Köyhyyden syvällisempi ja moniulotteisempi tarkastelu edellyttää useiden erilaisten lähestymistapojen käyttöä.<sup>8</sup>

Käytettäessä kunkin vuoden jakaumasta johdettua köyhyysrajaa havaitaan, että lamavuosina köyhyys aleni, mutta alkoi nopeasti kasvaa 1990-luvun jälkipuolella. Alentuminen johtui siitä, että köyhyysraja aleni kun suomalaisten keskimääräiset käytettävissä olevat tulot (mediaanitulot) alenivat, mutta pienituloisten tulojen alenema oli hieman pienempi. Vastaavasti pienituloiset eivät ole päässeet osalliseksi 1990-luvun jälkipuolen kasvun vuosista samassa määrin kuin mediaanisuomalainen, josta syystä köyhyysaste on kasvanut.

### ***Tulonsiirrot, kotitalouksien tulonmuodostus ja tulonjako***

Kotitalouksien tulonmuodostus on muuttunut oleellisesti viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana. Toimeentuloturvaetuuksien ja muiden tulonsiirtojen osuus bruttotuloista on tänä ajanjaksona kasvanut huomattavasti. Oheinen taulukko osoittaa, että osuus oli korkeimmillaan 1990-luvun alkupuolella, jolloin lähes kolmannes kotitalouksien tuloista muodostui tulonsiirroista. Vuosikymmenen loppuun mennessä osuus oli laskenut runsaaseen neljännekseen.

Osaltaan tulonsiirtojen merkityksen lisääntyminen johtuu vanhusväestön osuuden kasvusta. Tulonsiirtojen osuutta ovat kasvattaneet myös etuuksien verotukseen tehdyt muutokset. Vuosien varrella osa tulonsiirroista on muuttunut veronalaisiksi tuloiksi, jolloin niiden tasoa on samanaikaisesti korotettu. Sosiaalisia verotukia poistettaessa niitä on osittain korvattu etuuksia korottamalla.

<sup>8</sup> Stakes on viime vuosina laatinut asiantuntijaraportteja, joissa on pyritty esittämään arvioita syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden määrässä tapahtuvia muutoksia. Raporteissa on myös lyhyesti pohdittu syrjäytymisen käsitteeseen liittyviä määrittelyjä. Samalla on myös tarkasteltu köyhyyden ja syrjäytymisen käsitteitä ja niiden välistä yhteyttä. (Uusitalo 2000)

*Taulukko 8. Eri tuloerien osuus kotitalouksien bruttotuloista vuosina 1966 - 2000, %*

Tuloerä	1966	1971	1981	1985	1990	1991	1993	1994a	1994b	1996	1998	1999	2000
Tuotannon- tekijätulot	90,3	86,0	82,6	78,8	78,5	76,0	68,5	67,9	67,5	69,4	72,6	74,1	75,6
Saadut tu- lonsiirrot	9,7	14,0	17,4	21,2	21,5	24,0	31,5	32,1	32,5	30,6	27,4	25,9	24,4
Bruttotulot	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Maksetut tulonsiirrot	-16,2	-19,6	-23,4	-25,2	-25,0	-23,8	-24,6	-26,1	-26,5	-27,3	-26,6	-26,6	-26,3
Käytettävissä olevat tulot	83,2	80,4	76,6	74,8	75,0	76,2	75,4	73,9	73,5	72,7	73,4	73,4	73,7

Vuosien 1966-1985 ja 1990-1999 luvut eivät täysin vertailukelpoisia. 1994a vertailukelpoinen edeltävien ja 1994b seuraavien vuosien kanssa. Lähde: 1966-1985 Uusitalo (1988), 1990-2000 tulonjakotilasto.

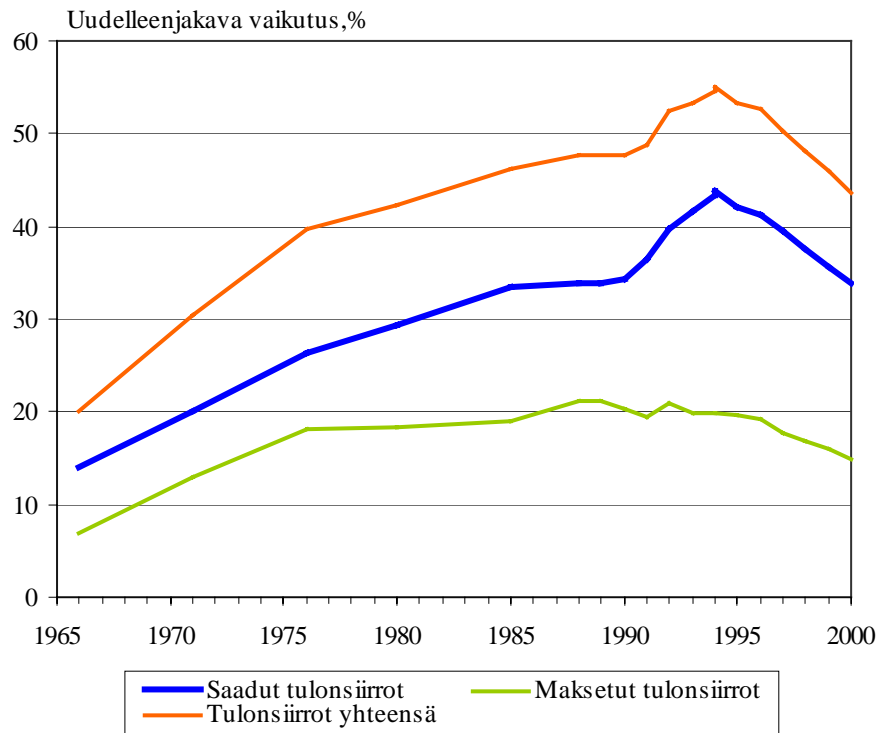
### *Tulonsiirrot ja verotus tuloerojen tasaajana*

Yksi tapa tarkastella tulonsiirtojen ja verotuksen välittömiä tulonjakovaikutuksia on verrata tulohajontoja eri tulokäsitteillä. Kotitalouksien saamien tulonsiirtojen tuloerojen tasoittavaa vaikutusta mitataan tällöin vertaamalla tuloeroja tuotannontekijätuloilla ja bruttotuloilla mitattuna. Bruttotulot jakaantuvat selvästi tasaisemmin kuin tuotannontekijätulot. Vastaa- vasti välittömän verotuksen<sup>9</sup> vaikutusta on yleensä tarkasteltu vertaamalla bruttotulojen ja käytettävissä olevien tulojen hajontoja. Saatujen ja maksettujen tulonsiirtojen yhteisvaiku- tusta mitataan vertaamalla tuotannontekijätulojen ja käytettävissä olevien tulojen hajontoja. Kuviossa 2 on esitetty näin mitattujen uudelleenjakovaikutusten kehitys vuosina 1966 – 2000.

Esimerkkitarkasteluissa on implisiittisesti oletettu, että tuotannontekijätulojen jakauma ei mitenkään riipu tulonsiirtojärjestelmästä. Näin ei luonnollisesti ole, vaan tulonsiirrot vai- kuttavat muun muassa työmarkkinoihin monin tavoin. Se kuinka suuri tuo vaikutus on ja missä muodossa vaikutus viime kädessä ilmenee, on kuitenkin huomattavasti vaikeampi kysymys.

<sup>9</sup> Mukaan luettuna vakuutetun sosiaalivakuutusmaksut.

Kuvio 20. Tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutus vuosina 1966 - 2000



Uudelleenjakovaikutus: Gini-kertoimen suhteellinen muutos. Vuosien 1966-1985 ja 1990-2000 luvut eivät täysin vertailukelpoisia. 1994a vertailukelpoinen edeltävien ja 1994b seuraavien vuosien kanssa. Lähde: 1966-1985 Uusitalo (1988), 1990-2000 tulonjakotilasto. 2000 ennakkotieto.

#### *Tulonsiirtojen kohdentumisessa suuria eroja*

Tulonsiirtojen kohdentumista tarkasteltaessa on hyvä muistuttaa niiden erilaisista tavoitteista. Ehkä yleisimmin tulonsiirtojen tavoitteena nähdään pieni- ja suurituloisten välisten tuloerojen taseus. Tämän lisäksi tulonsiirrot tasaavat eri perhetyyppien välisiä toimeentuloeroja. Tulonsiirtojen keskeisenä tavoitteena on kuitenkin myös tulojen tasaaminen henkilön elinkaarella. Tällöin niillä pyritään korvaamaan erilaisten riskien aiheuttamia tulonmenetyksiä. Etuuskien suuruus ja vakuutusmaksut riippuvat enemmän tai vähemmän kiinteästi toisistaan. Etuuden saaja ja maksaja voivat pidemmällä ajanjaksolla olla sama henkilö. Viime vuosina tätä vakuutusmaksujen ja etuuskien välistä yhteyttä on pyritty korostamaan. Käytännössä tulonsiirtojen erilaiset tavoitteet voivat sekoittua samassa etuudessa. Tulonsiirtojen erilaisista tavoitteista johtuen myös niiden kohdentumisessa eri tulotasolle on merkittäviä eroja, kuten oheinen taulukko osoittaa.

*Taulukko 9. Eräiden toimeentuloturvaetuuksien jakautuminen tuloviidenneksittäin vuonna 1999, prosenttia etuusmenosta*

	I	II	III	IV	V	Yhteensä
Kansaneläkkeet ja niiden lisät (pl. asumistuki)	31,1	32,8	18,7	9,2	8,1	100,0
Leskeneläkkeet (pl. asumistuki)	34,0	7,8	15,5	26,8	15,9	100,0
Lapseneläkkeet	22,4	12,8	24,5	28,2	12,0	100,0
Eläkkeensaajien asumistuki	40,3	44,9	8,5	2,3	4,0	100,0
Sairauspäivärahat	17,8	17,5	16,6	27,3	20,8	100,0
Vanhempainpäivärahat	22,4	23,3	25,5	17,4	11,4	100,0
Työeläkkeet: Yhteensä	7,4	21,3	22,5	22,0	26,8	100,0
Työeläkkeet: Vanhuuseläkkeet	6,9	21,1	22,6	21,2	28,3	100,0
Työeläkkeet: Työkyvyttömyyseläkkeet	8,9	21,1	24,2	23,7	22,0	100,0
Työeläkkeet: Työttömyyseläkkeet	5,6	16,4	20,1	30,4	27,4	100,0
Työeläkkeet: Perhe-eläkkeet	8,1	23,6	19,9	19,8	28,6	100,0
Työttömyyspäivärahat yhteensä	35,8	21,7	19,7	13,8	9,0	100,0
Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha	19,0	23,5	25,5	18,8	13,2	100,0
Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha	64,7	18,5	9,8	5,2	1,7	100,0
Lapsilisät	27,5	24,2	20,9	17,2	10,2	100,0
Pienten lasten hoidon tuki	49,3	21,4	14,8	10,0	4,6	100,0
Opintotuki (raha ja asumislisä, KELA)	50,3	21,7	14,8	8,2	5,0	100,0
Toimeentulotuki	59,0	21,5	11,5	5,3	2,6	100,0
Asumistuki	70,7	19,5	6,6	2,5	0,7	100,0
<b>Saadut tulonsiirrot yhteensä</b>	<b>19,7</b>	<b>22,1</b>	<b>20,1</b>	<b>17,9</b>	<b>20,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Maksetut tulonsiirrot</b>	<b>4,9</b>	<b>9,5</b>	<b>15,2</b>	<b>22,6</b>	<b>47,9</b>	<b>100,0</b>
<b>Käytettävissä olevat tulot</b>	<b>10,3</b>	<b>14,3</b>	<b>17,5</b>	<b>21,7</b>	<b>36,2</b>	<b>100,0</b>

Esimerkki taulukon lukemisesta: 31,1 prosenttia kansaneläkkeistä maksetaan pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvissa kotitalouksissa asuville.

Tuloviidennekset on muodostettu kotitalouksien kulutusyksikköä (OECD) kohti lasketun käytettävissä olevan tulon mukaan. Kotitalouksia painotettu kulutusyksiköiden määrällä. Laskettu tulonjakotilaston palvelutiedosto 1999.

<sup>1)</sup> Otoksessa alle 30 taloutta, jotka saaneet etuutta.

Tulovähenteisten etuuksien saajat ovat tuen saantiaikana yleensä pienituloisia. Mikäli tuen keskimääräinen saantiaika on kuitenkin lyhyt, saattaa merkittävä osa tuesta kohdentua vuosituloilla mitattuna keskituloisille. Tulovähenteisten etuuksien kohdentumisen kannalta on lisäksi tärkeää, otetaanko tulojen tarkastelussa huomioon myös mahdollisen puolison tai muiden kotitalouden jäsenten tulot. Etuuden suuruutta määrättäessä voidaan myös osa tu-

loista jättää huomiotta. Esimerkiksi kansaneläkkeen suuruuteen vaikuttaa vain eläkkeensaajan oman ansioeläkkeen suuruus.<sup>10</sup>

Edellisessä taulukossa toimeentuloturvaetuuksien jakautumista on tarkastelu käytettävissä olevien tulojen jakauman avulla. Tällöin kotitalouksien tuloihin on jo laskettu mukaan kyseinen etuus. Myös muiden etuuksien ja välittömän verotuksen tulonjakovaikutukset ovat mukana. Tarkastelu ei kerro sitä, miten voimakasta tulojen uudelleenjako on. Lähinnä taulukon voi ajatella kuvaavan sitä, miten vähäiset (marginaaliset) etuuden tasoon tehtävät muutokset kohdentuisivat eri tulotasoille. Taulukon tulokset ovat myös melko herkkiä laskentaoletuksille. Erityisesti tämä koskee tapaa, jolla erikokoisten kotitalouksien tulot muutetaan vertailukelpoisiksi (kulutusyksiköt).

Edellä olevan taulukon luvuista ei suoraan ilmene, kuinka suuri merkitys eri tulonsiirroilla on kotitalouksien tulonmuodostuksessa. Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu tulonsiirtojen merkitystä eri desiiliryhmien tulonmuodostuksessa. Koska samoihin desiiliryhmiin sijoittuu hyvin eri elämäntilanteessa olevia kotitalouksia, ei yksittäisen toimeentuloturvaetuuden osuus desiilin tulonmuodostuksessa nouse yleensä kovinkaan suureksi. Yhteensä saadut tulonsiirrot muodostavat lähes kaksi kolmasosaa pienituloisimman desiilin bruttotuloista. Suurituloisimmassa desiilissä saatujen tulonsiirtojen merkitys jää melko vähäiseksi.

*Taulukko 10. Eräiden tulonsiirtojen keskimääräinen osuus kotitalouksien bruttotuloista desiiliryhmittäin vuonna 1999, %*

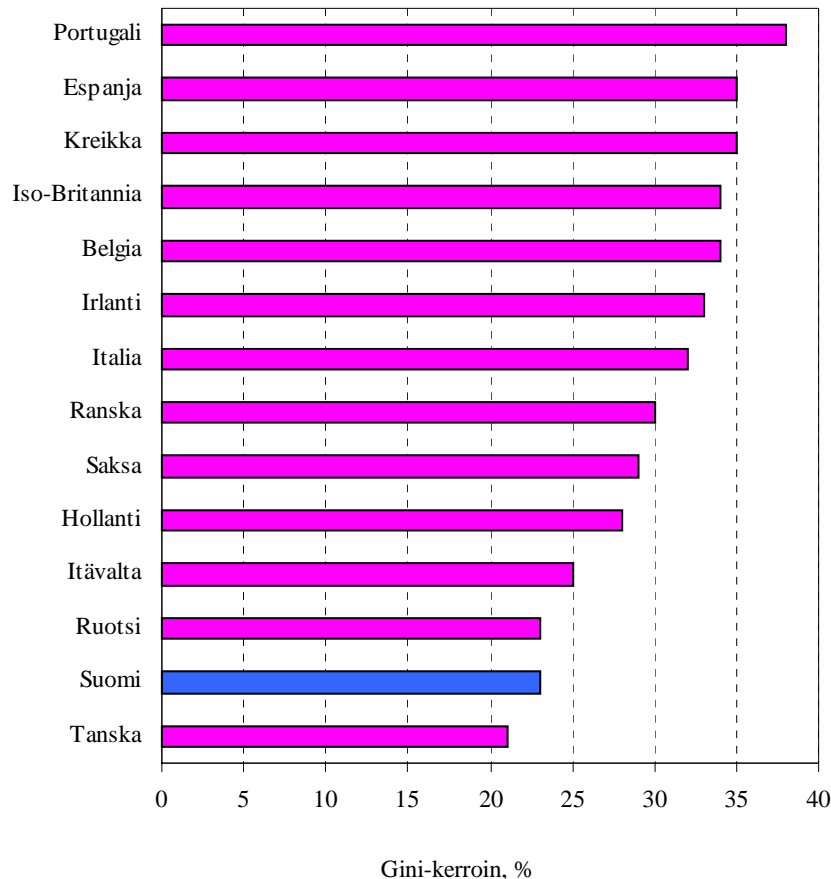
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Oma kansaneläke ja sen lisät	8,1	11,6	10,3	5,1	3,9	2,3	1,5	0,9	0,9	0,4
Sairauspäivärahat	1,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2
Vanhempainpäivärahat	1,1	1,4	1,0	0,8	0,8	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1
Työeläkkeet	4,9	13,6	19,0	19,8	17,2	14,5	12,9	11,0	10,8	6,6
Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha	3,9	4,3	3,7	3,2	3,8	2,1	1,6	1,7	1,1	0,4
Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha	12,8	4,7	2,4	0,9	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0
Lapsilisät	6,4	4,3	3,1	3,1	2,3	1,9	1,5	1,1	0,7	0,3
Pienten lasten hoidon tuki	3,2	2,2	0,9	0,7	0,4	0,4	0,2	0,2	0,0	0,1
Opintotuki (raha ja asumislisä, KELA)	5,6	2,2	1,1	1,1	0,5	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1
Toimeentulotuki	4,1	2,1	1,0	0,5	0,5	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0
Asumistuki	6,9	2,6	1,1	0,6	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Muut sekalaiset tulonsiirrot	6,2	3,8	4,8	4,0	4,1	3,5	3,8	3,4	3,0	2,9
<b>Saadut tulonsiirrot yhteensä</b>	<b>64,4</b>	<b>53,0</b>	<b>48,8</b>	<b>40,2</b>	<b>34,9</b>	<b>27,2</b>	<b>23,4</b>	<b>19,2</b>	<b>17,2</b>	<b>11,1</b>
Bruttotulot	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Maksetut tulonsiirrot	13,0	15,7	17,8	20,7	22,6	24,9	26,6	28,0	29,8	33,8
Käytettävissä olevat tulot	87,0	84,3	82,2	79,3	77,4	75,1	73,4	72,0	70,2	66,2

<sup>10</sup> Ansioeläkkeiden lisäksi kansaneläkkeen suuruuteen vaikuttavat eräät muut eläkkeet ja korvaukset kuten liikenne- ja tapaturmavakuutuksen perustuvat eläkkeet.

### *Tulonjako eri OECD-maissa*

Muihin EU-maihin verrattuna tuloterot ovat Suomessa pienet (ks. oheinen kuvio). Pohjoismaat erottuvat vertailussa omaksi ryhmäkseen, jossa tuloterot ovat selvästi muita EU:n jäsenvaltioita pienemmät.

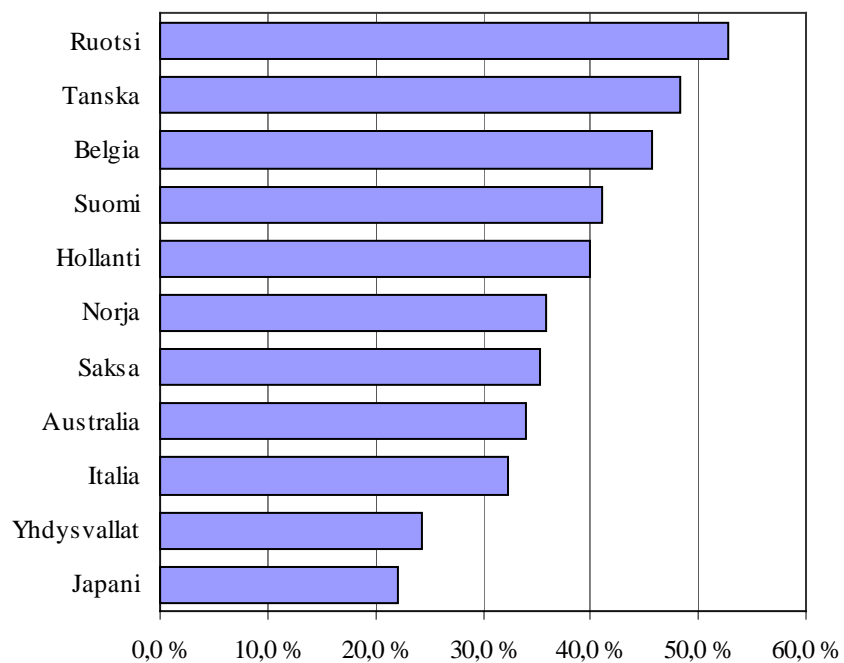
Kuvio 21. Tuloterot EU-maissa vuonna 1997



\*Mitä suurempi Gini-kertoimen arvo, sitä suuremmat tuloterot  
Lähde: Eurostat, ECHP

Kuten seuraava kuvio havainnollistaa, Pohjoismaiden muita maita pienemmät tuloterot johtuvat osittain sosiaaliturvatuksien ja verotuksen tuleroja tasoittavasta vaikutuksesta. Ansio- ja omaisuustuloilla mitattuna tuloterot ovat Pohjoismaissa samaa tasoa kuin useissa muissakin OECD-maissa. Tulonsiirtojen ja verotuksen uudelleenjakovaikutus vaihtelee kuitenkin sekä eri Pohjoismaiden että muiden OECD-maiden kesken. Maiden väliset erot voivat johtua useista eri seikoista, joten kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä on syytä välttää. Suuret tuotannontekijätuloterot voivat esimerkiksi johtua joko suurista palkkaeroista tai työttömyydestä. Muita taustalla vaikuttavia tekijöitä voivat olla erot väestön ikä- ja perherakenteessa, naisten työssäkäynnissä tai alueellisessa tulonjaossa. Kuten Suomen kehityksestä 1990-luvulla voimme havaita, tulonsiirtojärjestelmät saattavat reagoida hyvin eri tavalla eri syistä johtuviin tuleroihin. Tulonsiirtojärjestelmien mahdollisia vaikutuksia tuotannontekijätulojen jakautumaan ei pidä unohtaa myöskään kansainvälisissä vertailuissa.

Kuvio 22. Tulonsiirtojen ja välittömän verotuksen uudelleenjakovaikutus eräissä OECD-maissa 1990-luvun puolivälissä



Gini-kertoimen suhteellinen muutos (ns. Kakwanin uudelleenjakomitta) Lähde: OECD



## 3. ■ SOSIAALITURVALLE ASETETTAVIA TAVOITTEITA

Sosiaaliturvalle voidaan asettaa useita tavoitteita. Monet tavoitteista ovat osittain ristiriidassa keskenään eivätkä voi toteutua täydellisesti yhtäaikaan. Usein joudutaan tasapainottelemaan oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden välillä.

Taloukasvu ja sosiaalinen kehitys ovat sidoksissa toisiinsa. Talouskehitys luo hyvinvointiyhteiskunnan toimintaedellytykset ja sosiaaliturvan tulee puolestaan tukea osaltaan yhteiskunnan ja talouden tasapainoista kehitystä. Taloudelliset tekijät eivät saa peittää alleen sosiaalipoliittisia tavoitteita niin, että sosiaalivakuutuksesta tulisi pelkästään talouspolitiikan väline. Kansantalouden varallisuuden kasvaminen ei sinänsä takaa oikeudenmukaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Hyvinvointiyhteiskunta toimii parhaiten juuri silloin, kun sekä sosiaaliset että taloudelliset tavoitteet voidaan yhdistää mahdollisimman hyvin.

### 3.1. Päätaavoitteet

#### ■ Sosiaaliturva lisää väestön hyvinvointia ja tasa-arvoa

Hyvä sosiaaliturva on yhteiskunnan peruspilari. Väestön hyvinvointia ja tasa-arvoa vahvistamalla jokaisella on mahdollisuus elää ihmisarvoista ja turvallista elämää ja kehittää omia kykyjään ja valmiuksiaan elämänsä eri vaiheissa. Terveiden ja toimintakyvyn ylläpito ja omatoimisuus ovat hyvinvoinnin kulmakiviä. Sosiaalipoliittikkaan on aina kuulunut huolenpito myös ihmisistä, jotka eivät itse pysty huolehtimaan itsestään tai valvomaan oikeuksiaan.

Sosiaaliturva luo osaltaan perustaa oikeudenmukaisuudelle. Oikeudenmukaisessa yhteiskunnassa oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa, jotta yhteiskunnan toimivuus ja julkisen talouden voimavarojen riittävyys voitaisiin taata.

Hyvinvointiyhteiskunnan päämääränä on toteuttaa väestön perusoikeuksia ja vähentää kansalaisten eriarvoisuutta. Sosiaaliturva vahvistaa myös sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tasa-arvoa on toteutettava myös iästä, vammaisuudesta ja etnisestä alkuperästä riippumatta.

Kansanterveys on yleisesti ottaen parantunut, mutta väestöryhmien välillä on kuitenkin suuria terveyseroja, jotka ovat sidoksissa ikään, sukupuoleen, siviilisäätyn, asuinalueeseen, koulutukseen, tuloihin ja työttömyyteen. Väestöryhmien välisten terveyserojen pienentäminen on yhä sekä terveys- että sosiaalipoliittinen tavoite. Tavoitteena on taata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille asuinpaikasta riippumatta.

## ■ Sosiaaliturva on kattava ja tasoltaan kohtuullinen ja integroi kansalaiset yhteisöön

Sosiaaliturvan perustana on kattava yhteisvastuu. Pohjoismainen universalismi tarkoittaa sekä kohtuullisen kulutustason takaavaa ansioturvaa että kattavaa asumisperusteista vähimmäis- ja viimesijaista turvaa ja sosiaali- ja terveyspalveluja.

Sosiaaliturva tukee kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia ja integroi kansalaiset yhteisöön. Yhtäläinen kohtelu vähentää köyhyyttä.

Universaalisuusperiaatteen mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut ja toimeentuloturva ehkäisevät köyhyyttä ja syrjäytymistä. Syrjäytymisen riski voi toteutua esimerkiksi syrjäytymisenä tuotannosta (työttömyys), kulutuksesta (köyhyys), terveydestä (sairaus) tai sosiaalisesta yhteisyydestä. Syrjäytymisessä on kyse monien ongelmien kasautumisesta. Monet syrjäytymistä aiheuttavat riskit vaativat universaalien tuki- ja palvelujärjestelmien lisäksi erityisiä kohdennettuja toimia, joita ovat esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden katkaisu, päihdeongelmien torjunta, varhainen puuttuminen lasten ja nuorten ongelmiin ja alueellisten hyvinvointierojen kaventaminen. Pitkäaikaistyöttömyys on merkittävin köyhyyden syy. Myös monilapsisuus johtaa usein pienituloisuuteen.

Tavoitteena on, että sosiaaliturva on tulevaisuudessakin kattava ja tasoltaan kohtuullinen. Sosiaaliturvan on säilytettävä universaali luonteensa ja vältettävä diskriminointia, niin että sen piiriin lukeutuvat sekä hyvin toimeentulevat että pienituloiset. Se takaa sosiaaliturvan legitimitetin ja rahoitusmahdollisuuksien säilymisen. Sosiaalisen suojelun valikoiva suuntaaminen pelkästään sitä eniten tarvitseville ja ongelmaryhmille voi olla legitimitetin kannalta vahingollista.

## ■ Sosiaaliturva edistää hyvinvointia tukemalla yhteiskunnan ja talouden tasapainoista kehitystä

Sosiaaliturva edistää hyvinvointia huolehtimalla työ- ja toimintakyvyn ylläpitämisestä ja tukemalla osaltaan yhteiskunnan ja talouden tasapainoista kehitystä.

Aiemmin sosiaaliturva on usein nähty kansantaloutta haittaavana tekijänä sen vuoksi, että kattava ja korkeatasoinen sosiaaliturva aiheuttaa paineita korkeaan veroasteeseen, voi heikentää työhalukkuutta, ruokkia tehottomuutta ja vaikuttaa haitallisesti taloudelliseen tuotantoon. Viime vuosina on korostunut yhä enemmän näkemys siitä, että sosiaaliturva tukee kansantalouden kehitystä. Sosiaaliturva vakauttaa yhteiskunnan kehitystä, auttaa sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin, vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja tukee sitä kautta yhteiskunnan tuottavuutta ja tuotantokykyä. Lisäksi sosiaaliturva tukee kansantalouden kehitystä mahdollistamalla kansalaisten riskinottoa.

Yhteiskunnan avoimuus, kestävyys ja monimuotoisuus edellyttää, että hyvinvointi ymmärretään laajasti. Ihmisyyteen kuuluu osallisuus, mahdollisuus vaikuttaa ja edellytykset täysipainoiseen elämään. Lähtökohdan sosiaalipolitiikan uudistukselle tarjoaa sen ydintehtävän määrittely siten, että sosiaalipolitiikan perinteiset tasauspyrkimykset yhdistetään kansainvälistyvään ja samalla jatkuvasti muuttuvaan toimintaympäristöön. Sosiaalipolitiikan tehtävänä on tarjota edellytyksiä työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseen, kehittämiseen ja käyttö-

miseen sekä huolehtia kattavasti työ- ja toimintakyvyn vajauksesta aiheutuvista taloudellisista seuraamuksista.<sup>11</sup>

Sosiaaliturva ymmärretään yhä selvemmin investointina työvoimaan, mitä voidaan pitää yhtä tärkeänä kuin investoimista muihin tuotannontekijöihin. Huolehtiessaan kansalaisten työkyvyn säilymisestä sosiaalipolitiikka tukee taloudellista toimintaa. Myös koulutuksella on talouteen positiivinen vaikutus. Työntekijöiden osaaminen ja työssä jaksaminen ovat tärkeitä tekijöitä koko hyvinvointiyhteiskunnan kannalta. Niitä voidaan edistää kehittämällä työelämää, panostamalla työterveyshuoltoon, työsuojeluun ja kuntoutukseen sekä korostamalla työpaikkatason toimintaa ratkottaessa työkykyongelmia ja työssä jaksamista. Peruskoulutuksen lisäksi aikuisajan työkokemus sekä jälleen- ja uudelleen koulutus lisäävät työnteon tehokkuutta, myöhentävät työstä luopumista ja kasvattavat osaamispääomaa. Koulutusvakuutus mahdollistaa osaltaan elinikäisen oppimisen ja koulutuksen. Yksilöllä on myös oma vastuu työkykynsä säilyttämisestä ja parantamisesta.

Kansalaisten työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen korostuu väestön ikääntyessä. Tavoitteena on tukea kaikenikäisten työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa peruskoulutuksen, elinikäisen oppimisen, työelämän kehittämisen, työn organisoinnin, terveellisten elämäntapojen vahvistamisen, työterveyshuollon ja kuntoutuksen avulla. Työelämän vaatimukset tulee pyrkiä sovittamaan yhteen ikääntyvien työntekijöiden fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn kanssa.

Sosiaalipolitiikan tavoitteena on tarjota välineitä, joilla vaikutetaan ihmisten elinympäristöön ja toimintakykyyn siten, että turvataan lasten kasvu ja kehitys, aikuistuminen, siirtyminen työelämää ja omatoimisuuden jatkuminen mahdollisimman pitkään. Lisäksi huolehditaan toiminnan rahoittamisesta ja toimeentulon turvaamisesta silloin, kun se työ- ja toimintakyvyn vajauksen takia on tarpeellista.

Universaali sosiaaliturva mahdollistaa sen, että jokainen voi elää ihmisarvoista elämää sekä käyttää ja kehittää omia kykyjään ja valmiuksiaan elämänsä eri vaiheissa riippumatta vanhempien varallisuudesta tai muista perheen tai työmarkkinoiden rajoitteista. Hoiva- ja hoitopalvelut edistävät työvoiman liikkuvuutta. Sosiaaliturva helpottaa työ- ja perhe-elämän yhteensovitusta jakaessaan vastuuta omaisten hyvinvoinnista huolehtimisesta.

Työnteon tulee aina olla sosiaaliturvaan nähden ensisijainen. Syrjäytymisen ehkäisyssä työllisyyden merkitys on keskeinen.

Talouskasvu ja sosiaaliturva voivat yhdessä tukea hyvinvoinnin lisäämistä. Tavoitteena on säilyttää korkeatasoinen sosiaaliturva ja kehittää sitä niin, että se entistä paremmin tukee taloudellista kasvua, pääomanmuodostusta ja työllisyyttä.

Elinikäisen työajan pidentäminen on elatussuhteen kannalta tärkeää. Tulonsiirtojen ja palvelujen tulee tukea työhön menemistä, työssä pysymistä ja työhön paluuta. Tavoitteena on erityisesti, että työelämässä jatketaan 2-3 vuotta nykyistä kauemmin. Ennen aikaista eläkkeelle siirtymistä hillitään tukemalla työ- ja toimintakykyä, mukauttamalla sosiaaliturvaa sekä parantamalla yleistä työllisyystilannetta, jotta työmarkkinasyistä johtuvaa varhaista eläkkeelle jäämistä voitaisiin vähentää. Työelämästä eläkkeelle voidaan siirtyä asteittain, jolloin monipuoliset työaikaratkaisut mahdollistavat myös vanhempien työntekijöiden joustavamman työskentelyn.

---

<sup>11</sup> Lehto (2001), s. 72-79

### 3.2. Osatavoitteet

Edellä mainittujen päätavoitteiden toteutumista tukevat seuraavat osatavoitteet:

- **Sosiaaliturva kannustaa työntekoon, omatoimisuuteen ja säästämiseen**

Hyvinvointipolitiikan yhtenä tavoitteena on korjata markkinoiden epätäydellisyyttä ja tehostaa yhteiskunnan toimivuutta.

Kansantalouden tasolla hyvinvointiyhteiskunnan toiminnan tehokkuuden tulisi toteutua siten, että sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen pysyvät tietyissä puitteissa ja kustannuksia kasvattavat vääristymät oikaistaan. Sosiaalimenojen liiallinen kasvu voi johtaa kokonaistuotannon kasvun alentumiseen, työllisyyden heikentymiseen ja alentuneeseen säästämiseen kansantaloudessa. Mikrotasolla sosiaaliturvan olisi oltava tehokas siinä mielessä, että sekä yksilölliset että institutionaaliset kannustinvaikutukset toimivat mahdollisimman hyvin ja ohjaavat järkeviin valintoihin.

Työllisyys on aktiivisen sosiaalipolitiikan keskeinen tekijä. Aktivoiva järjestelmä sisältää sekä kannustavia että rajoittavia piirteitä. Sosiaaliturvan tulee pikemminkin toimia ponnahduslautana työelämään kuin tarjota väyliä ulos työmarkkinoilta (*Making work pay*).

Kattavan ja korkeatasoisen sosiaaliturvan rahoitus edellyttää korkeaa työllisyysastetta ja pitkiä työuria. Kannustava sosiaaliturva rohkaisee kansalaisia omatoimisuuteen ja osaamisen kartuttamiseen, joita työmarkkinoilla vaaditaan teknologisen kehityksen ja globalisaation myötä entistä enemmän. Kannustava sosiaaliturva tukee myös sellaista riskinottoa, joka rohkaisee kansalaisia hyviin siirtymiin työmarkkinoilla ja ehkäisee huonoja siirtymiä (*Making transitions pay*). Siten se voi osaltaan tukea nykyisten työmarkkinoiden liikkuvuus- ja joustavuusvaatimuksia ja edistää osaltaan talouden kehitystä.

Tuloverotuksen, sosiaalisten etuuksien ja tulonsiirtojen, maksujen ja palvelujen on muodostettava toimiva kokonaisuus, joka kannustaa työhön menemiseen ja työssä pysymiseen. Työnteon tulee kannattaa aina myös taloudellisesti siten, että työssäolo, työhön meneminen ja työhön paluu lisäävät käytettävissä olevia tuloja. Sosiaaliturvan, verotuksen, aktiivisen työvoimapolitiikan ja perhepolitiikan on tuettava työttömien hakeutumista koulutukseen, kuntoutukseen ja muihin aktiivitoimenpiteisiin, joiden selkeänä tavoitteena tulee olla henkilöiden työkyvyn ja työmarkkinakelpoisuuden parantaminen ja palaaminen avoimille työmarkkinoille.

Kannustavan sosiaaliturvan tavoitteena on yhdessä työelämän uudistamisen kanssa lisätä aktiivisia työvuosia, edistää työssä jaksamista, parantaa työn hallintaa, vahvistaa hyvinvointia työelämässä ja varmistaa, että työntekijä voi siirtyä terveenä eläkkeelle. Tarvitaan erityisesti toimenpiteitä, jotka lisäävät sekä ikääntyvän työvoiman kysyntää että tarjontaa. Yhtäältä kannustetaan työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palvelukseensa myös ikääntyvää henkilöstöä. Toisaalta kannustetaan ikääntyviä työntekijöitä pysymään työssä. Tavoitteena on lisätä työelämän vetovoimaa ja hillitä varhaisen eläkkeelle jäämisen vetovoimaa.

Työllisyysasteen nostaminen edellyttäisi myös vammaisten, etnisten vähemmistöjen ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämisen rohkaisua.

Pidemmän aikavälin tavoitteena tulisi olla, että ihmiset työskentelevät pääsääntöisesti vanhuuseläkeikään saakka. Myös vanhuuseläkeiän jälkeen voidaan työntekijöitä heidän niin halutessaan kannustaa jatkamaan työelämässä.

Varhaiseen siirtymiseen pois työmarkkinoilta ei pidä rohkaista. On kuitenkin tärkeää, että vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkejärjestelmien olemassaolo taataan. Monet työkyvyttömyyseläkettä saavat ovat haavoittuvia ja tarvitsevat tukea. Järjestelmien muotoilua ja työkyvyttömyyseläkkeitä on kuitenkin syytä arvioida uudelleen. Työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa ja vahvistamista sekä mahdollisuutta varhaiseen kuntoutukseen ja uudelleen koulutukseen korostetaan.

Työttömyyspäivärahan tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan toimeentuloa ja korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömän kannalta tarkasteltuna työttömyysvakuutuksen korvausjärjestelmän tärkeimmät kriteerit ovat korvaustaso, korvausjakson kesto ja etuuden saamisedellytykset. Nämä tekijät ovat merkittäviä myös koko kansantalouden kannalta, sillä ne kaikki vaikuttavat työttömyydestä aiheutuviin kustannuksiin. Työttömyysturva, erityisesti työttömyysvakuutus, on alun perin tarkoitettu turvaamaan työttömän toimeentuloa tilapäisen ja lyhytaikaisen työnhaun aikana. Laman ja sen jälkeisten vuosien työttömyyskehitys on poikennut oleellisesti aiemmasta. Korkean työttömyyden aikana työttömyysturva vaikutti osaltaan siihen, ettei laajamittaista köyhyyttä syntynyt, mutta samalla työttömyysturva on saanut yhä enemmän yleisen toimeentulojärjestelmän piirteitä. Aktiivisen politiikan mukaan ansioturvan tulisi olla tasoltaan hyvä mutta kestoltaan rajattu ja kytketty työhistoriaan.

- **Korkeatasoinen sosiaali- ja terveydenhuolto turvataan kaikille kansalaisille**

Sosiaali- ja terveydenhuollon pohjoismainen malli lisää sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Periaatteena on turvata palvelujen korkea laatutaso, hyvä saatavuus ja alueellinen tasa-arvo. Väestön tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut halutaan turvata myös taloudellisesti taantuvilla alueilla ja muuttotappio- ja väestökatokunnissa. Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä on tarpeen kiinnittää huomiota erityisesti alan työvoiman tarpeeseen, palvelujen vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen, asiakaskeskeisyyteen sekä riittävään ja vakaaseen rahoituspohjaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on julkisella vallalla ja ne kustannetaan pääosin verovaroin. Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut täydentävät kunnallisia palveluja ja tarjoavat niille vaihtoehtoja.

Palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu eriytetään selkeämmin toisistaan. Tavoitteena on toimiva kuntien ja tuottajien välinen työnjako ja ohjaussuhde. Mitoitusta ja rahoitusta koskeva poliittinen ohjaus ja toimintaa koskeva operatiivinen johtaminen eriytetään vastuusuhteiden selkiyttämiseksi. Yksityisen ja julkisen terveydenhuollon työnjakoa selkiytetään siten, että palveluista muodostuu toimiva verkosto.

Erilaisilla kannustimilla on vaikutusta myös sosiaali- ja terveyssektorin toimintaan. Palvelusektorin toimintaan vaikuttavista kannustimista osa on taloudellisia kuten rahoitusratkaisut mukaan lukien tuottajien toiminnan korvausperusteet. Myös muilla kuin taloudellisilla tekijöillä kuten lainsäädännöllä, toiminnan tuloksia koskevan informaation jakamisella ja täydennyskoulutusmahdollisuuksilla on selviä kannustinvaikutuksia. Tulevaisuudessa eri osapuolet, kuten palvelujen järjestäjä (kunta), palvelujen tuottaja ja asiakkaat ovat tietoisia

ja kiinnostuneita toimintojensa ja ratkaisujensa kustannuksista, tuloksista sekä tehokkuudesta.

Kuntia ja palvelujen tuottajia ohjataan asettamalla tavoitteita ja antamalla sekä suosituksia että tietoa ja toimintamalleja paikallisen toiminnan tukemiseksi. Säädös- ja resurssiohjausta käytetään silloin, kun haluttuja tavoitteita ei voida muutoin saavuttaa kohtuullisessa ajassa tai yhdenvertainen palvelujen saatavuus on uhattuna.

Sosiaali- ja terveysalan työvoiman riittävyys ja osaaminen ovat edellytyksiä sille, että korkeatasoiset palvelut voidaan turvata kaikille. Sosiaali- ja terveysalan henkilöstön pysymistä työelämässä tuetaan.

Palvelutuotantoa ja -rakenteita on mahdollista tehostaa edelleen ja parantaa palvelujen kohdentamista. Palvelurakenteiden muutosta jatketaan purkamalla muun muassa päällekkäisiä toimintoja. Tärkeää on myös kehittää hoitokäytäntöjä ja toimintatapoja sekä kaventaa alueellisia eroja. Laatutyö saatetaan osaksi palveluorganisaatioiden toimintaa. Palvelujen tuottajien käyttöön laaditaan laatusuosituksia ja laadun arvioinnissa lisätään asiakkaiden palautetta. Näissä muutoksissa on kyse on pitkän aikavälin sisällöllisestä uudistamisesta.

Palvelujen tarjonnan lisäys toteutetaan pääsääntöisesti avo- ja välimuotoisin palveluin. Toimiva asuin- ja elinympäristö tukee omatoimista selviytymistä. Tulevaisuudessa ei asiakkaita viedä yksinomaan palvelujen tuottajien luo, vaan palveluja viedään asiakkaiden luo silloin, kun se on taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää. On huolehdittava myös siitä, että silloin kun ihminen tarvitsee intensiivistä laitoshoidoa tai -hoivaa, nämä palvelut ovat riittävät.

Vanhusten ja vammaisten selviytymistä kotona edesautetaan myös antamalla taloudellista tukea. Vammaistuki ja hoitotuki lisäävät samalla asiakkaan vaihtoehtoja ja valinnan mahdollisuuksia.

Rahoitusjärjestelyjä kehittämällä ja uutta teknologiaa hyväksi käyttämällä on mahdollista luoda palveluketjuja, joiden avulla parannetaan palvelujen saatavuutta ja joustavuutta sekä sosiaali- ja terveysalan toimivuutta. Nopeat yhteiskunnalliset muutokset ja niiden hallinta edellyttävät tulevaisuudessa yhä joustavampaa ja asiakaskeskeisempää tietohallintoa ja seurantamenettelyjä.

Ikääntyvän väestön tarpeet otetaan huomioon kaikissa palveluissa. Terveyspalvelut ja pitkäaikaishoito ja -hoiva kytketään paremmin yhteen. Ikääntyvien palveluja kehitetään lisäämällä kotona annettavia palveluita ja tukitoimia sekä parantamalla kuntoutusmahdollisuuksia. Toimiva ja kattava sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkosto on erityisesti syrjäytyneiden ja heikossa asemassa olevien asiakasryhmien tilanteen parantamisen välttämätön ehto.

### **3.3. Sosiaaliturvan toiminnan periaatteita**

#### ***Sosiaaliturvan kokonaisuus on selkeä***

Hyvinvointiyhteiskunnan toivottuna ominaisuutena on sen yleisten arvopäämäärien ohella mainittu johdonmukaisuus ja hallittavuus. Ne sisältävät useita osatavoitteita ja päämääriä, joiksi on mainittu esimerkiksi seuraavia:

- Sosiaaliturva muodostaa selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden.
- Sosiaaliturva on ymmärrettävä.
- Sosiaaliturva on oikeudenmukainen.
- Sosiaaliturva on läpinäkyvä.
- Sosiaaliturvan järjestämisvastuut ovat selkeät ja toimivat.
- Mahdollisuudet väärinkäytöksiin ovat vähäiset.

Sosiaaliturvaa on vuosien kuluessa rakennettu pala palalta ja lakeja on muutettu usein. Eri etuuslajeilla on erilaiset tavoitteet, määräytymisperusteet ja tasot. Monien etuuslajien alkuperäisten tavoitteiden kannalta yhteiskunnallinen toimintaympäristö on muuttunut vuosikymmenien myötä. Lopputuloksena on sosiaaliturvajärjestelmä, joka on monimutkainen ja osittain vaikeaselkoinen. Sosiaaliturvan kokonaisuuden eri osat eivät aina toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

Sen vuoksi on usein vaadittu, että sosiaaliturvajärjestelmää tulisi yksinkertaistaa. Yksinkertaistamisvaatimus voidaan kuitenkin käsittää laajemmin tai suppeammin. Sosiaaliturvan periaatteiden on oltava kyllin selkeät, jotta oikeudenmukaisuus kansalaisten kesken voitaisiin taata. Tarpeetonta monimutkaisuutta voi aiheutua esimerkiksi siitä, että lainsäädännön käsitteet ja menettelytapasäännökset ovat epäyhtenäisiä. Sen sijaan teknistä monimutkaisuutta lainsäädännössä ei voida kokonaan välttää, sillä erilaiset erityistapaukset aiheuttavat luonnostaan tiettyä monimutkaisuutta.

Yksinkertaistamisella voitaisiin siten pyrkiä siihen, että lakien piiriin kuuluvilla on suhteellisen selkeä käsitys oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa sisällöstä. Toiseksi yksinkertaistamisen tavoitteena on, että tarpeettoman mutkikasta lainsäädäntöä selkiinnytetään. Yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen parantaisivat myös sosiaali- ja terveystalouden johtamista.

Myös sosiaalivakuutuksen läpinäkyvyyden merkitystä on viime aikoina usein korostettu. Läpinäkyvyydellä tarkoitetaan muun muassa sitä, että yksittäisten maksujen ja etuuksien välillä voidaan havaita selvä yhteys. Läpinäkyvyys lisää luottamusta järjestelmään.

### ***Sosiaaliturvan rahoitus on kestäväällä perustalla***

Sosiaaliturvan rahoituksella on sekä sosiaalisia että taloudellisia vaikutuksia, jotka ulottuvat yhteiskunnan kaikille sektoreille. Toimeentuloturva ja sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja niiden rahoitus muodostavat kokonaisuuden, jonka eri osatekijät ovat voimakkaasti toisistaan riippuvaisia.

Sosiaaliturvan rahoitus voidaan turvata parhaiten, mikäli työikäisten työhön osallistumisaste kohoaa ja työttömyys alenee. Kun työikäisen väestön osuus pienenee, on pyrittävä kohottamaan työhön osallistumisastetta. Työttömyyden alentuminen vaikuttaa rahoitusmahdollisuuksiin kahta kautta: etuusmenot pienenevät ja rahoituspohja laajenee.

Väestön ikääntymisen aiheuttamista rahoituspaineista selvitään paremmin myös, jos lähivuosina huolehditaan talouden vakaudesta ja supistetaan valtionvelkaa sekä toteutetaan ikääntymiseen liittyviä uudistuksia.

Sosiaaliturvan tulee olla tehokas siinä mielessä, että riittävä ja laadukas sosiaaliturva pystytään toteuttamaan mahdollisimman alhaisin kokonaismenoin. Sosiaaliturvan järjestämisen vastuiden tulee olla selkeät ja toimivat sekä etuuksien että niiden rahoituksen osalta. Rahoituksen tärkeänä vaikuttavuustavoitteena on työllisyyden ja taloudellisen toiminnan li-

sääminen, koska siten se turvaa myös sosiaaliturvan harjoittamisen pitkällä aikavälillä. Sosiaaliturvan rahoitusta kehitetään siten, että se kannustaa yrityksiä työllistämään uusia työntekijöitä ja ehkäisee ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomisia.

Etuuksien maksamiseen tarvittavan rahoituksen riittävyys tulee turvata. Pääasiallisesti vain yhteen rahoituslähteeseen perustuva rahoitus on haavoittuvaisempi.

Toimeentuloturvan rahoitus koostuu useammasta osasta:

- Ansioturva rahoitetaan työnantajien ja vakuutettujen sosiaalivakuutusmaksuilla.
- Vähimmäisturva rahoitetaan pääosin yleiskatteisin verovaroin.
- Viimesijainen toimeentuloturva rahoitetaan pääosin kuntien verotuloilla.
- Mahdollinen täydentävä turva rahoitetaan yksilöllisin vakuutusmaksuin.

Rahastointi, rahoitusrakenteen monipuolistaminen ja sijoitusten hajauttaminen lisää turvallisuutta ja luo kotitalouksille ja kansantaloudelle paremmat edellytykset varautua demografiseen muutokseen ja epäsuotuisten taloudellisten tilanteiden varalle. Kun eläkeaikaiset tulot riippuvat useista eri osista, joihin kuuluvat verotus ja tulonsiirrot, rahastoivat järjestelmät, yksityinen säästäminen ja työ- ja pääomatulot, voidaan maksutaakkaa lisäksi jakaa useille sukupolville ja lisätä yksilön valinnanvapautta yhdistämällä rahastoivan ja jakojärjestelmän parhaita elementtejä ja toisaalta yhdistämällä tarkoituksenmukaisella tavalla julkisen ja yksityisen järjestelmän elementtejä.

Tavoitteena on, että lakisääteisten vakuutusmaksujen ja ansiosidonnaisten etuuksien välinen yhteys on nykyistä selvempi, mikä vähentäisi vakuutusmaksujen veroluonnetta ja sitä kautta voisi edistää työllisyyttä ja tuotantoa. Rahoituksen kestävyyttä ylläpidetään osittain rahastoivilla järjestelmillä ja lisäämällä vakuutuksen omavastuuta korostavia piirteitä. Luottamusta eläkejärjestelmää kohtaan ylläpidetään riittävällä valvonnalla ja toiminnan läpinäkyvyydellä.

Sosiaaliturvan rahoitusta vahvistetaan siten, että se kykenee sopeutumaan talouden muutoksiin ja on toisaalta myös vähemmän suhdanneherkkä. Esimerkiksi työttömyysturvan rahoituksessa on piirteitä, jotka voimistavat suhdannevaihteluita. Osittainen rahastointi tasoittaa suhdanteita. Puskurirahastoinnilla voidaan hillitä maksujen korotuksia laskusuhdanteissa. Eläkkeiden rahastointiasteen nostaminen puolestaan vähentää väestön ikääntymisestä myöhemmin aiheutuvaa maksujen korotuspainetta ja tasoittaa sukupolvien välistä kustannusten jakoa.

Vakuutusmaksujen muutoksia voidaan tasoittaa pitkällä aikavälillä. Vakuutusmaksujen taso tulee säilyttää talouden eri suhdanteissa mahdollisimman vakaana. Valtion viimesijaista rahoitusta takuusuoritusten muodossa vähennetään muun muassa sairausvakuutuksessa.

Myös palvelujen rahoitukseen tarvitaan muutoksia. Erityisesti terveystaloudessa asiakkaan tietotaito on riittämätön itsenäiseen päätöksentekoon. Siksi lääkäreiden ratkaiseva merkitys palvelujen käyttöön tulisi ottaa huomioon myös rahoitusratkaisuihin.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa rahoitetaan monista eri lähteistä: valtion budjetista usean määrärahan kautta, sairausvakuutuksesta, kuntien varoin, asiakasmaksuin, vapaaehtoisin vakuutuksin, työnantajien rahoituksella ja niin edelleen. Rahoitusta koskevat ratkaisut on tehty useina erillisinä päätöksinä vuosien mittaan. Tuloksena on erilliset, itsenäiset palvelujen rahoituskanavat.



Monikanavarahoitus lisää voimavaroja, kilpailua ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia. Rahoituslähteiden moninaisuus on kuitenkin vaikeuttanut palvelujen ohjausta ja koordinoitua. Tilanne on johtanut päällekkäisiin ja usein vajaakäytettyihin investointeihin ja toimintavarustuksiin, ristiriitoihin hoidon maksajasta kuntien ja Kansaneläkelaitoksen kesken, asiakkaan hoitokokonaisuuden murentumiseen sekä rahoituksen määrän ja rakenteen säätelyn vaikeuksiin. Nykyinen rahoituskäytäntö antaa tarpeettomia kannustimia järjestää palvelut kunkin toimijan omista lähtökohdista, vääristää kilpailua ja mahdollistaa kustannusten siirtämisen toisten maksettavaksi ottamatta huomioon koko julkisen talouden kustannusseuraamuksia.

Julkiset sosiaali- ja terveystalvet rahoitetaan myös tulevaisuudessa pääosin verovaroin. Rahoituksen vastuujaon on toimittava niin, ettei valtion ja kunnan tai muidenkaan osapuolien välillä siirretä kustannuksia toisille osapuolille siten, että se on kokonaistaloudellisesti tehotonta. Järjestämisvelvollisina olevien kuntien rahoituspohjan vakaus ja ennustettavuus on korkeatasoisen palvelujärjestelmän säilyttämisen elinehto. Kuntien tehtävien ja taloudellisten edellytysten tulee olla tasapainossa.

Asiaksmaksuilla täydennetään julkisten palvelujen rahoittamista. Maksut eivät saa muodostua asiakkaille kuitenkaan kohtuuttomiksi. Maksuilla ohjataan kysyntää niiden palvelujen osalta, joissa asiakkaat voivat tehdä itsenäisiä päätöksiä palvelujen käytöstä. Asiaksmaksut eivät saa suosia laitospalveluita avopalveluiden kustannuksella eivätkä muutenkaan johtaa epätarkoituksenmukaisiin menettelyihin.

### ***Sosiaaliturva on mukautumiskykyinen***

Yhteenvedona hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteista voidaan todeta, että sen tulisi pyrkiä yhtaikaa sekä oikeudenmukaisuuteen että tehokkuuteen. Tavoitteet ovat osittain ristiriitaisia.

Dynaaminen sosiaaliturva auttaa kansalaisia sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin ja antaa turvan myös uudenlaisten riskien varalta. Sosiaaliturvan tulee olla kestävä ja mukautumiskykyinen suhdannevaihteluissa. Sen lisäksi sen on pystyttävä sopeutumaan ulkopuolelta tuleviin, suuriinkin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Sosiaaliturvan uudistustoimenpiteet on suunniteltava kestäviksi pitkällä tähtäyksellä, ei pelkästään suhdannepolitiikan näkökulmasta nykytarpeiden mukaan. Jos toimenpiteitä toteutetaan pelkästään lyhyen tähtäyksen näkökulmasta, vaikutukset voivat lopulta olla ei-toivottuja pidemmällä aikavälillä.

Tavoitteena on uudistaa sosiaaliturvaa siten, että vahvistetaan sen kestävyyttä ja sopeutumiskykyä sekä kansallisten että kansainvälisten olosuhteiden muuttuessa. Haasteena on löytää sellaiset toimenpiteet, joiden avulla voidaan vastata sosiaaliturvan muuttuviin tarpeisiin siten, että nämä toimenpiteet tukevat samalla taloudellista kasvua.

Muuttuneessa toimintaympäristössä on entistä tärkeämpää, että talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka tukevat toisiaan. Sosiaaliturvan ja sen rahoituksen suunnittelussa taloudelliset tekijät ovat merkittäviä, mutta ne eivät saisi peittää alleen sosiaalipoliittisia tavoitteita niin, että sosiaalipolitiikasta tulisi pelkästään talouspolitiikan instrumentti. Toisaalta markkinamekanismi ja talouskasvu eivät takaa oikeudenmukaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Sosiaaliturva toimii parhaiten juuri silloin, kun sekä taloudelliset että sosiaaliset tavoitteet voidaan yhdistää mahdollisimman hyvin.

EU-tason sosiaalipolitiikkaa harjoitetaan siinä mitassa kuin on välttämätöntä sosiaalipolitiikan kansallisen liikkumavaran takaamiseksi. Sisämarkkinoiden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen problematiikkaan kiinnitetään erityistä huomiota. Ongelma-alueita ovat työvoiman liikkuvuuden koordinointi, palvelujen ja tavaroiden vapaa liikkuvuus erityisesti terveydenhuollon ja alkoholipolitiikan osalta sekä mahdollisesti myös pääomamarkkinoiden vapaa liikkuvuus eläkkeiden rahoituksen ja sijoituspolitiikan kannalta. Suomen tavoitteena on rakentaa yhdessä muiden EU-maiden kanssa sellaista sosiaalista Eurooppaa, joka on kansalaisten hyväksymä ja globaalisti kilpailukykyinen.

# 4. SOSIAALITURVAN HAASTEET JA ONGELMAT

## 4.1. Kansainvälistyminen ja teknologinen kehitys

### *Globalisaatio*

Viime vuosikymmeninä maailmantaloudessa on ollut meneillään toinen globalisaatiovaihe. Ensimmäinen suuri globalisaatioaalto koettiin 1870-luvun ja ensimmäisen maailmansodan välisenä aikana. Teollisuusmaat olivat jo tuolloin hyvin kansainvälistyneitä ja avoimia, mitattiinpa sitä sitten kansainvälisen kaupan kasvulla, rahoitusmarkkinoiden integroitumisella tai muuttoliikkeellä.<sup>12</sup> Ensimmäisen maailmansodan aikaan kansainvälistymiskehitys laantui, mutta elpyi jälleen toisen maailmansodan loputtua. Toisen globalisaatioaalton katsotaan alkaneen 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin kansainvälinen kaupankäynti vapautui ja lisääntyi. Globalisaatiokehitystä voimisti edelleen 1980-luvun jälkipuoliskolla alkanut pääomaliikkeiden kasvu.

Verrattuna ensimmäiseen globalisaatioaaltoon viime vuosikymmenien kehityksessä on selvästi uusia piirteitä. Vaikka bruttokansantuotteeseen suhteutetut pääoma- ja kauppavirrat samoin kuin muuttoliike suhteessa väestöön eivät ole volyymiltään suurempia kuin ensimmäisen globalisaatioaalton aikana, ovat ne laadultaan erilaisia. Nykymaailmassa aineeton kaupankäynti ja informaatiovirrat ovat merkittävämpiä. Tietoliikenne- ja kuljetuskustannukset ovat alentuneet teknologisen kehityksen seurauksena. Ihmisten sijaan nykyisin liikkuvat tieto ja pääoma. Teollisuusmaiden tavarakaupasta suurin osa on samankaltaisten tuotteiden vaihdantaa ja lopputuotteiden markkinoiden ohella kilpailu lisääntyy myös tuotantotehtäjämarkkinoilla. Koko maailmantalouteen osallistuvat nykyisin kaikki maat, ei pelkästään kehittyneiden maiden ydinjoukko.<sup>13</sup>

Pääomaliikkeiden vapauttamisen, teknologisen kehityksen ja yritysstrategioiden muuttumisen myötä yritysten tekemät suorat sijoitukset ovat lisääntyneet kiihtyvällä vauhdilla. Pääomaliikkeiden määrä ja valuuttakaupan volyymi ovat kasvaneet viimeisten parinkymmenen vuoden aikana nopeammin kuin maailmankaupan volyymi. Pääomavirrat ovat nopeita ja lyhytaikaisia. Sekä kansallinen että kansainvälinen talous on tullut yhä riippuvaisemmaksi monikansallisten yritysten toiminnasta. Yritykset eivät enää ole entisessä määrin sidottuja kotimaahansa, vaan voivat toimia maailmanlaajuisen strategian mukaan.

Verkostoitunut maailmantalous ei rakennu enää perinteisten toimialojen mukaisesti eikä kansainvälinen työnjako ole enää entisessä määrin riippuvainen kansallisista luonnonvaroista. Yritysten sijoittumispäätöksiin vaikuttavat ennen kaikkea koulutetun työvoiman saatavuus, teknologinen infrastruktuuri ja sosiaalinen pääoma. Maailmantaloudessa kilpailevat ennen kaikkea yritykset eivätkä kansantaloudet.

Myös Suomen talous avautui merkittävästi 1990-luvulla. Pääomamarkkinoiden vapautumisen myötä valtaosa suuryrityksistä muuttui monikansalliseksi ja palvelusektorikin tuli kan-

<sup>12</sup> Ks. esim. Baldwin ja Martin (1998).

<sup>13</sup> Ylä-Anttila (1999)

sainvälisen kaupan piiriin. Suomalaiset suuryritykset ovat lisänneet nopeasti investointejaan ulkomaille ja myös ulkomaisten investointien määrä Suomeen on viime vuosina kasvanut. Suomalaiset teollisuusyritykset ovat hyvin pitkälle kansainvälistyneitä; 30 suurimman teollisuusyrityksen henkilöstöstä noin puolet työskentelee ulkomailla.<sup>14</sup>

Suomi on vahvasti erikoistumassa korkean teknologian aloille. Tuotannon ja viennin rakenne on muuttumassa raaka-aine- ja pääomavaltaisesta rakenteesta tietoon ja osaamiseen perustuvaan tuotantoon. Sähkö- ja elektroniikkateollisuus on jo selvästi suurin vientiala, yli 30 prosenttia koko viennistä. Sen lisäksi uutta teknologiaa ja osaamista hyödynnetään entistä enemmän myös perinteisillä teollisuusaloilla.

### ***Teknologinen kehitys***

1900-luvun lopun teknologista kehitystä on verrattu ensimmäiseen teolliseen vallankumoukseen.<sup>15</sup> Tieto- ja viestintäteknologian uudet tuotteet sekä kehittyneempien menetelmien ja tekniikoiden soveltaminen ovat sysänneet koko maailmantalouden nopeaan teknologiseen kehitykseen, mikä on muuttanut työmarkkinoita ja työvoiman kysyntää merkittävästi.

Jo teollistumisen alkua ajoista lähtien on teknologisen kehityksen väitetty johtavan siihen, että koneet korvaavat enenevässä määrin työvoimaa, minkä vuoksi ”teknologinen työttömyys” kasvaa. Taloushistoria kuitenkin osoittaa, että näin ei ole käynyt. Teknologisen kehityksen kiihtyminen on päinvastoin johtanut pitkällä aikavälillä taloudelliseen kasvuun, elintason nousuun ja kokonaistyöllisyyden paranemiseen.

Lyhyellä aikavälillä teknologinen kehitys voi aiheuttaa työttömyyttä taantuvilla aloilla, kun sen myötä häviää pienipalkkaisia, vähän tuottavia työtehtäviä. Samanaikaisesti syntyy kuitenkin uusia, tuottavampia työtehtäviä ja parempipalkkaisia työpaikkoja. Usein syntyy jopa kokonaisia uusia toimialoja.

Kyse on siten rakenteellisesta muutoksesta. Mitä suuremmasta teknologisesta uudistuksesta on kyse, sitä suurempia yhteensopivuusongelmia työmarkkinoilla voi ilmetä. Mikäli työn tekijän koulutus tai ammattitaito on heikko, hänen on vaikea pysyä työmarkkinoilla. Seurauksena saattaa olla työvoiman jakautuminen osan kärsiessä pitkäaikaistyöttömyydestä ja osan hyötyessä työasemansa paranemisesta. Jos työmarkkinat ovat jäykät, voi muutosprosessista tulla hyvin pitkäaikainen.

Sellaiset maat, jotka ovat sopeutuneet joustavasti uuden teknologian vaatimuksiin ja siirtäneet tuotantoa ja vientiä nopeasti kasvaville, korkean teknologian markkinoille, ovat luoneet eniten uusia työpaikkoja. Useimmissa OECD-maissa työllisyys on kehittynyt 1970-luvun alusta lähtien parhaiten korkean teknologian toimialoilla. Niillä aloilla, joilla sovelletaan suhteellisen yksinkertaista teknologiaa, on työllisyys vähentynyt eniten. Koulutuksen, osaamisen ja ammattitaidon vaatimusten kasvaminen tuotannossa on lisännyt suhteellisesti ottaen osaavan työvoiman kysyntää ja syrjäyttänyt samalla vähän koulutettua ja heikon ammattitaidon omaavaa työvoimaa. Tällainen rakennemuutos on vallinnut myös Suomessa ja viime vuosikymmenen lama näyttää entisestään voimistaneen sitä.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ali-Yrkkö ja Ylä-Anttila 1997

<sup>15</sup> Teknologia tulee kreikan kielen sanoista taito (techne) ja oppi (logos) eli sen alkuperä liittyy tietoon ja osaamiseen.

<sup>16</sup> Ks. läh. Parjanne 1999.

Työntekijöiden osaamis- ja taitovaatimusten muuttumiseen on esitetty kaksi vaihtoehtoista selitystä. Ensimmäisen selityksen mukaan kansainvälisen kilpailun kiristymisen ja kaupan käynti johtavat siihen, että tuonti alemman kustannustason maista johtaa heikosti koulutettujen työntekijöiden kysynnän vähenemiseen ja palkkatason alenemiseen kotimaassa (ns. *outsourcing*). Tätä selitystä vastaan on esitetty, että matalapalkkamaiden viennin osuus on vain noin 1,5 prosenttia OECD-maiden tavaroihin ja palveluihin kuluttamista menoista, joten sen merkitys on liian vähäinen vaikuttaakseen oleellisesti työllisyys- ja palkkatasoon.

Empiiriset tutkimustulokset tukevat lähes yksimielisesti toisenlaista selitystä: suurimman osan työvoiman kysynnän toimialoittaisen rakenteen ja palkkatasojen muutoksista selittää teknologinen kehitys. Innovaatiot, tutkimus- ja kehitystoiminnan laajentuminen sekä tieto- ja viestintäteknologian käytön lisääntyminen syrjäyttävät heikosti koulutettua työvoimaa kaikkialla teknologiaa hyödyntävässä tuotannossa. Kehittämiseen liittyvä työ valtaa koko ajan alaa suorittavalta työltä. Alihankintojen ja teollisuustoimintojen ulkoistamisen kautta osaamis- ja koulutusvaatimusten kohoaminen heijastuu myös matalamman teknologian toimialoille ja palvelusektoreille. Aikaa myöten koulutusvaatimukset kasvavat koko taloudessa. Kyseessä on ns. *skill-biased technical change* -ilmiö, jonka mukaan hyvin koulutettujen työntekijöiden kysyntä suhteessa vähän koulutettuihin kasvaa siitäkin huolimatta, että heidän suhteellinen palkkansa nousee.

### ***Uusi talous***

Sekä teknologinen kehitys että kansainvälinen kauppa vaikuttavat yhdessä siihen, että osaavan ja koulutetun työvoiman kysyntä kasvaa. Globalisaatio ja kansainvälinen kilpailu kiihdyttävät teknologista muutosta entisestään. Toisaalta teknologian myötä kohoava osaamis- ja koulutustaso luo paremmat edellytykset teollisuusmaiden erikoistumiselle ja kansainväliselle kaupalle. Nämä tekijät vaikuttavat yhtäaikaan eikä voida sanoa, kumpi niistä olisi syy ja kumpi seuraus.

Teknologinen kehitys ja lisääntyvä kansainvälinen kilpailu ovat uuden talouden tunnusomaisia piirteitä. Uuden talouden ydin on tieto- ja viestintäteknologian vallankumous, siihen liittyvä tuotantorakenteiden muuttuminen ja liiketoimintojen globaalistuminen. Uuden talouden perusteiden mukaan näiden muutosvoimien onnistunut hyödyntäminen liiketoiminnassa kohottaa tuottavuutta ja kiihdyttää talouskasvua. Muutos koskettaa ensin tieto- ja viestintäteknologiaa tuottavia aloja, mutta suurimmat muutokset seuraavat vasta tieto- ja viestintäsektorin tuotteiden ja palvelujen käytön soveltamisesta muilla sektoreilla. Muutos koskee siten koko taloutta ja yhteiskuntaa.<sup>17</sup>

Suomessa uusi talous on tuonut mukanaan tieto- ja viestintäteknologian sektorin ja osaamisintensivisyyden kasvun, mikä on johtanut voimakkaaseen rakennemuutokseen pyrittäessä yhdistämään vanhaa ja uutta taloutta toisiinsa. Nykyisin Suomi on merkittävä viestintäteknologian tuottaja ja käyttäjä. 1990-luvun loppupuolella informaatioteknologian investoinnit kasvoivat keskimäärin 21 prosenttia vuodessa (Valtiovarainministeriö 2001b). Luku on samaa luokkaa kuin Yhdysvalloissa. Suomen ja Yhdysvaltojen kehitys eroaa kuitenkin siinä mielessä, että Yhdysvallat on jo nyt uuden talouden toisessa vaiheessa eli soveltaa uutta teknologiaa aktiivisesti eri sektoreiden toimintaprosesseissa, kun taas Suomi on vasta siirtymässä laajempaan soveltamiseen. Kun työn tuottavuus on viime vuosina Suomessa kohonnut huomattavan nopeasti tieto- ja viestintäteknologian sektorilla, tulevaisuudessa tuottavuus voi siten kasvaa nopeasti myös muilla tuotantosektoreilla.

---

<sup>17</sup> Ks. Jalava ja Pohjola (2001) ja Koski ym. (2001).

Tutkimusten mukaan tuottavuusvaikutuksen saavuttaminen edellyttää kuitenkin sitoutumista uudentyyppiseen toimintatapaan ja teknologian molempien osapuolien, sekä tuottajien että käyttäjien, valmiutta radikaaleihin organisaatio- ja toimintatapauudistuksiin. Uuden tieto- ja viestintäteknologian tehokas hyödyntäminen vaatii tietotekniikan perusteiden osaamista. Parannettaessa kansalaisten ja yritysten mahdollisuuksia osallistua tietoyhteiskuntaan koulutus on keskeisessä asemassa.

Uusi talous on ratkaisevasti vaikuttanut pääomamarkkinoiden laajentumiseen yleismaailmallisiksi. Pääomamarkkinoita on laajentanut myös arvopaperisijoittamisen yleistyminen. Vuonna 1990 osakemarkkinoiden arvo oli noin 40 prosenttia suhteessa maailman bruttokansantuotteeseen. Kymmenessä vuodessa se kasvoi 110 prosenttiin.

Kansainvälisillä pääomamarkkinoilla on huomattavan paljon myös sellaista valuuttakauppaa, joka ei liity ulkomaankaupan maksuihin vaan pelkästään keinotteluun. Kiihtyvän valuuttakeinottelun on pelätty uhkaavan sekä kansallista että kansainvälistä talouspolitiikkaa. Keinottelu lisää epävarmuutta ja vaarantaa vakaan talouskehityksen. Pelkkään keinotteluun perustuvat pääomanliikkeet eivät kohdenna taloudellisia voimavaroja tehokkaasti.

Keinottelun torjunnasta saattaakin uusissa oloissa tulla merkittävä talouspolitiikan tavoite. Säännöstely maailmanlaajuisilla valuutta- ja rahamarkkinoilla edellyttää globaalia yhteistyötä. Toistaiseksi valuuttakeinottelun hillitsemiseen ei ole löydetty keinoja. Tunnetuin ehdotus pääomanliikkeiden rajoittamiseen on Tobinin vero. Sillä tarkoitetaan kaikkiin valuuttaliiketoimiin sovellettavaa siirtoveroa, joka nostaisi lyhytaikaisten pääomanliikkeiden hintaa ja siten hillitsisi niitä. Suomessa valtiovarainministeriön asettama asiantuntijatyöryhmä selvitti toimenpiteitä, jotka edistävät kansainvälisten pääomanliikkeiden vakautta ja häiriötöntä toimintaa. Selvityksen johtopäätös oli, että valuuttatoimiin kohdistettu siirtovero ei ratkaisisi mitään niistä ongelmista, joihin sen on ajateltu vaikuttavan (Berglund ym. 2001).

### ***Uhkaako kansainvälinen kilpailu sosiaaliturvaa?***

Globalisoituvassa maailmantaloudessa maat kilpailevat sekä kotimaisten että monikansallisten yritysten investoinneista. Kilpailukykyisen ja menestyvän tuotannon ajatellaan tuovan mukanaan myös työllisyyttä ja hyvinvointia. OECD, ILO, Maailmanpankki ja Euroopan komissio ovat esittäneet arvioissaan, että vapaakauppa ja pääomaliikkeiden vapautuminen edistävät talouskasvua ja johtavat tulojen merkittävään lisääntymiseen. Sen sijaan työmarkkinoiden, tulonjaon ja kansallisen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan onnistumisen kannalta vaikutukset eivät ole yhtä selvät. Kaikki maat voivat saada globalisaatioprosessista taloudellista hyötyä, mutta hyödyt eivät välttämättä jakaudu tasaisesti maiden välillä ja yksittäisten ihmisten kesken.

Globalisaatio on kiristänyt maailman talouskeskittymien välistä kilpailua. Euroopan unioni pyrkii edistämään yhdentymistä ja turvaamaan kilpailukykynsä suhteessa muihin. Alueellinen integraatio parantaa jäsenvaltioittensa mahdollisuuksia globalisaation hallintaan niissä kysymyksissä, joissa kansallisvaltio on liian pieni. Euroopan maat ovat perinteisesti käyneet huomattavan paljon kauppaa keskenään ja integraatiokehitys näyttää vahvistavan sisäisen kaupankäynnin merkitystä. Yhtenäisemmillä rahoitusmarkkinoilla pyritään allokoimaan resursseja tehokkaasti koko unionin alueella, mikä vahvistaa unionin kansainvälistä kilpailukykyä.

Toisaalta kilpailu kiristyy samanaikaisesti myös Euroopan unionin sisällä. Kansallisvaltiot ja niiden kansalaiset ovat edelleenkin riippuvaisia kotimaan tuotannosta, investoinneista, ansioista ja julkisista tuloista ja hallitukset ovat vastuussa kansantalouden menestyksestä. Se voi johtaa sääteltyyn ja vero- ja palkkakilpailuun jäsenmaiden välillä. Lisäksi demografiset muutokset, teknologinen kehitys, työmarkkinoiden muuttuminen ja julkisen talouden rahoituspaineeet pakottavat olemassa olevien resurssien tehokkaampaan käyttöön.

Maailmantalouden globalisaation, teknologisen kehityksen ja yritysten verkostoitumisen myötä kilpailu osaavasta ja ammattitaitoisesta työvoimasta kiristyy myös maiden välillä aivan uudella tavalla. Tätä kilpailua lisää osaltaan myös useimpien teollisuusmaiden väestön ikääntyminen, jonka vuoksi työikäinen väestö vähenee suhteellisesti tai jopa määrällisesti. Kilpailu osaavasta työvoimasta voi johtaa maiden väliseen verokilpailuun, mikä puolestaan heikentää julkisen talouden mahdollisuuksia rahoittaa sosiaaliturvaa.

Lisääntyvä kansainvälinen kilpailu nähdään usein pohjoismaisen sosiaaliturvan uhkatekijänä. Maailman talouskeskittymien välisen kilpailun pelätään johtavan siihen, että korkeatasoisen sosiaaliturvan maat joutuvat tinkimään sosiaaliturvastaan ja hyvinvointipalvelujensa tasosta, minkä seurauksena kollektiivisen sosiaaliturvajärjestelmän perusteet rapautuvat (*race to the bottom*). Historiallista taustaa vasten tarkasteltuna uhkakuva sosiaaliturvajärjestelmän murenemisesta kansainvälisen kilpailun vuoksi näyttäisi liioitellulta. Vaikka kansainvälistyminen alkoi jo 1800-luvulla, kattava ja tasokas sosiaaliturva on nykyisin juuri monien avoimien ja kehittyneiden teollisuusmaiden tunnusomainen piirre.

Useiden tutkijoiden mukaan hyvinvointiyhteiskunnan kokemien muutospaineiden suurimpana syynä on kilpailun kiristyminen nimenomaan Euroopan unionin jäsenmaiden välillä, ei niinkään globaali kilpailu talouskeskittymien välillä. Euroopan integraatio on johtanut jäsenmaitten välisten rajojen merkityksen vähenemiseen paljon suuremmassa määrin kuin globalisaatiokehitys. Sen vuoksi Euroopan sisälläkin on pelätty, että kiristynyt kilpailu johtaa houkutukseen alentaa työnantajien ja veronmaksajien sosiaalivakuutusmaksuja.

Uusi talous on hyvinvointiyhteiskunnan kannalta yhtäkäähä mahdollisuus ja uhka - sillä on vaikutuksia sekä kokonaishyvinvointiin että tulonjakoon. Yhtäältä talouskasvun mahdollisuudet paranevat uuden talouden myötä, mikä puolestaan lisää mahdollisuuksia kohottaa reaalityuloja ja kokonaishyvinvointia. Toisaalta uhkana on, että suuret toimintaympäristön muutokset kasvattavat palkkaeroja, syrjäyttävät heikompaä työvoimaa työmarkkinoilta ja lisäävät köyhyysriskiä, jolloin huolena on eriarvoisuuden lisääntyminen. Uusi talous saattaa eriarvoistaa kansalaisia aluksi, mutta pidemmällä aikavälillä erot tasoittunevat. Toistaiseksi tiedetään vasta hyvin vähän mekanismeista, jotka aiheuttavat systemaattisia muutoksia tulonjaossa.

Yhdysvalloissa uuden talouden vaikutukset ovat näkyneet siten, että mediaanitulot ovat kasvaneet ja köyhien suhteellinen määrä on vähentynyt. Toisaalta rikkaimpien tulo-osuus on kasvanut suhteellisen paljon, minkä vuoksi eriarvoisuus on lisääntynyt. Toisin sanoen hyvätuloiset ovat rikastuneet suhteellisesti enemmän, mutta myös matalatuloiset ryhmät ovat vaurastuneet.

Globalisaation myötä kansainväliset muutokset heijastuvat entistä nopeammin kansantalouteen. Kansantaloudet reagoivat herkemmin kansainvälisen toimintaympäristön rakenteellisiin muutoksiin ja tilapäisiin häiriöihin. Hyödykehintojen ja työntekijöiden palkkojen muutokset välittyvät aiempaa helpommin maasta toiseen. Muutosherkkyys edellyttää, että myös hyvinvointiyhteiskuntaa ja sosiaaliturvan rahoitusta pyritään uudistamaan nykyistä

sopeutumiskykyisemmiksi, mutta samalla kestävämmiksi. Kestävälle pohjalle rakennettu sosiaaliturva auttaa osaltaan globalisaation haitallisten vaikutusten hallitsemisessa.

Viime aikaisessa kansainvälisessä keskustelussa on korostettu entistä enemmän sitä, että sosiaaliturva tukee osaltaan taloudellista kehitystä. Teknologisen kehityksen ja globalisaation myötä sosiaaliturvan ja turvaverkkojen tarve korostuvat. Sosiaaliturva lievittää taloudellisen murroksen mukanaan tuomia haittoja ja tukee osaltaan yhteiskunnan tuottavuutta, toimintakykyä ja riskinottoa.

Sosiaaliturva voi olla merkittävä kilpailuetu globalisoituvassa maailmassa, koska se vaimentaa pääomaliikkeiden ja tuotannon siirtymisen synnyttämiä sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Kun suuret toimintaympäristön muutokset uhkaavat kasvattaa palkkaeroja, sosiaaliturva lievittää taloudellisen murroksen mukanaan tuomia haittoja. Ilman sosiaaliturvaa globalisaation aiheuttamien muutosten kustannukset voisivat olla huomattavasti korkeammat.

Hyvin toimiva tuotanto ja korkea työllisyys puolestaan luovat edellytykset sosiaaliturvan rahoitukselle. Talouskehitys ja sosiaaliturva ovat nykyisin entistä kiinteämmässä vuorovaikutuksessa keskenään. Haasteena on turvata korkeatasoinen sosiaaliturva, joka samalla tukee omalta osaltaan taloudellista kasvua ja työllisyyttä.

### ***Euroopan unionin linjauksia***

Lissabonin Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2000 Euroopan unionin jäsenmaat asettivat itselleen uuden strategisen päämäärän seuraavaa vuosikymmentä varten. Sen mukaan Euroopan unionin tavoitteena on maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tässä linjauksessa sosiaalipolitiikka nostettiin politiikkalohkona samalle tasolle talous- ja työllisyyspolitiikan kanssa. Samalla korostettiin näiden kolmen politiikkalohkon toisiaan tukevaa vaikutusta. Kysymys on nimenomaan jäsenvaltioiden välisestä poliittisesta yhteistyöstä. EU:n (komission) oikeudellinen toimivalta on edelleen merkittävästi erilaista talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa. Vahvin toimivalta on talouspoliittisissa kysymyksissä, selvästi vähäisempi työllisyyspolitiikassa ja varsin vähäinen sosiaalipolitiikassa, jonka alueella läheisyysperiaatetta sovelletaan voimallisesti.

Sosiaalipolitiikan asemaa vahvistettiin Nizzan hallitusten välisessä konferenssissa joulukuussa 2000, jossa sosiaalisen suojelun komitean asema kirjattiin perussopimukseen artiklaan 144. Tämän artiklan mukaan:

*Neuvosto perustaa Euroopan parlamenttia kuultuaan neuvoa-antavan sosiaalisen suojelun komitean edistämään yhteistyötä sosiaalisen suojelun alalla jäsenvaltioiden kesken ja komission kanssa. Komitean tehtävänä on:*

- seurata sosiaalialan tilannetta sekä sosiaalisen suojelun politiikkojen kehittymistä jäsenvaltioissa ja yhteisössä;
- edistää tietojen, kokemusten ja hyvien toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken ja komission kanssa;
- laatia selvityksiä, antaa lausuntoja tai suorittaa muita toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä joko neuvoston tai komission pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta 207 artiklan soveltamista.



*Tehtävänsä toteuttaessaan komitea on aiheellisella tavalla yhteydessä työmarkkinaosapuoliin. Kukin jäsenvaltio ja komissio nimeävät komiteaan kaksi jäsentä.*

Artikla tulee voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet Nizzan sopimuksen. Käytännössä sosiaalisen suojelun komitea aloitti työnsä ensin korkeatason työryhmänä vuoden 2000 alusta ja sosiaalisen suojelun komiteana kesäkuussa 2000.

Lissabonin strategisen päämäärän saavuttamiseksi päätettiin perustaa kokonaisvaltainen strategia, jonka tavoitteena on

- valmistella siirtymistä tietoon perustuvaan talouteen ja yhteiskuntaan toteuttamalla parempaa tietoyhteiskunta- ja T&K-politiikkaa, nopeuttamalla kilpailukykyä ja innovaatioita edistävää rakenneuudistusprosessia ja toteuttamalla sisämarkkinat
- nykyaikaistaa Euroopan sosiaalista mallia, investoida ihmisiin ja torjua sosiaalista syrjäytymistä
- säilyttää talouden hyvät näkymät ja suotuisat kasvuennusteet toteuttamalla asianmukaisia talouspolitiikkaa.

Strategian mukaisesti Euroopan unionin poliittisista linjauksista vastaavan Eurooppa-neuvoston kevätkokoukset on Portugalin puheenjohtajuuskauden jälkeen varattu sosiaali-, työllisyys- ja talouspoliittisten kysymysten käsittelylle. Seurantakokoukset on järjestetty Tukholmassa ja Barcelonassa.

Strategisesta tavoitteesta huolimatta komission toimivalta on sosiaalipolitiikkaa koskevissa kysymyksissä edelleen vähäisempi kuin useilla muilla politiikan lohkoilla. Sosiaaliturvaa koskeva päätöksenteko kuuluu edelleen pääsääntöisesti kansalliseen toimivaltaan ja päätöksenteossa noudatetaan yksimielisyysmenettelyä sosiaalipoliittisesti tärkeimmissä kysymyksissä. Nizzan sopimuksessa yhteispäätösmenettelyn potentiaalista käyttöaluetta laajennettiin jonkin verran. Sosiaalipolitiikan ydinkysymyksiin liittyvät päätökset tehdään yksimielisesti. Yksimielisyysvaatimus (ja muissa kohdin noudatettava yhteispäätösmenettely) rajoittaa mahdollisuuksia säätää vähimmäistasoja koskevia direktiivejä sosiaalipolitiikan alueelle.

Toisaalta kaikilla sisämarkkinoiden neljän vapauden - pääoma, tavarat, työvoima ja palvelut - alueilla on sosiaalipolitiikan kannalta eräitä epäkohtia, jotka edellyttävät ratkaisua jo lähitulevaisuudessa. Suomen kannalta ongelmallisimmat kysymykset ovat liittyneet muun muassa alkoholin tuontiin, henkivakuutusdirektiivin soveltamiseen, Raha-automaattiyhdistyksen asemaan, terveystalvelujen ja -tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen sekä sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen soveltamiseen sosiaalipalvelujen alueella. Jos jäsenvaltiot eivät tee päätöksiä sisämarkkinoiden ja sosiaaliturvan sekä eräiden sosiaalipoliittisesti tärkeiden kysymysten yhteensovittamisesta, saattaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (Eurooppa-oikeuden) asema jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien suuntaajana vahvistua ennakoimattomalla tavalla.

Lissabonin Eurooppa-neuvostossa sovittiin avoimen koordinaation menetelmästä. Eurooppa-neuvoston päätelmien (kohta 37) mukaan tähän menetelmään kuuluvat seuraavat toimenpiteet:

- suuntaviivojen määrittäminen unionille sekä tarkat aikataulut jäsenvaltioiden lyhyelle, keskipitkälle ja pitkälle aikavälille asettamien päämäärien saavuttamiseksi

- tarvittaessa eri jäsenvaltioiden ja sektorien tarpeiden mukaan räätälöityjen määrällisten ja laadullisten indikaattorien ja maailman parhaita vastaavien vertailutasojen määrittäminen hyvien toimintatapojen vertailemiseksi
- näiden eurooppalaisten suuntaviivojen soveltaminen kansallisessa ja alueellisessa politiikassa asettamalla erityistavoitteita ja toteuttamalla toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erot
- keskinäisiksi oppimisprosesseiksi tarkoitettujen määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen

Avoimen koordinaation menetelmän puitteissa jäsenvaltiot voivat asettaa yhteisiä tavoitteita myös sosiaalipolitiikan alueella. Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 1999 saavutetun yhteisymmärryksen mukaisesti sosiaalisen suojelun komitea soveltaa avoimen koordinaation menetelmää seuraavissa kysymyksissä:

- Syrjäytymisen torjunta, sosiaalisen osallisuuden ja tasa-arvon edistäminen
- Kestävä eläkejärjestelmä
- Korkealaatuisen ja kestäväen terveydenhuollon varmistaminen
- Työnteon tekeminen kannattavaksi ja toimeentulon takaaminen

Eläkkeiden ja terveydenhuollon osalta on sovittu talouspoliittisen komitean kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Avoimen koordinaation menetelmän puitteissa sovitaan yhteisistä tavoitteista, laaditaan kansalliset toimintasuunnitelmat ja yhteisraportit. Avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen sosiaalipolitiikan alueella ei merkitse jäsenmaiden asettamista paremmuusjärjestykseen tai jäsenmaille annettavia suosituksia. Se ei myöskään voi johtaa toimivallan siirtymiseen jäsenvaltioilta komissiolle tai päinvastoin. Siitä saatava hyöty perustuu jäsenmaiden väliseen tiedon vaihtoon ja yhteisten lähtökohtien ja tavoitteiden määrittämiseen, jotka vahvistavat näkemystä jäsenmaita yhdistävän Euroopan sosiaalisen mallin sisällöstä.<sup>18</sup> Prosessien aikana pyritään sovittamaan yhteen yhteinen eurooppalainen näkemys ja jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten järjestelmien erityispiirteet.

Suomi on korostanut yhteisötason vahvistamista valmisteltaessa Euroopan unionin sosiaalipoliittisia prosesseja 1990-luvulla. Näiden linjausten mukaan taloudellisen ja sosiaalisen integraation tulisi edetä samanaikaisesti. Samalla on kuitenkin painotettu myös läheisyysperiaatteen merkitystä sosiaalipolitiikan alueella.<sup>19</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön strategian mukaan Suomi on mukana rakentamassa eurooppalaista sosiaalipolitiikkaa yhtenä unionin jäsenmaana, mutta arvioi muutoksia omista kansallisista lähtökohdistaan. Suomen tavoitteena on sellainen eurooppalainen hyvinvointimalli, joka on kansalaisten kannalta legitiimi ja globaalisti kilpailukykyinen. Liiallista yhteisötason sääntelyä halutaan välttää.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Euroopan sosiaalisesta mallista ks. Saari (2002) ja Pakaslahti (2001)

<sup>19</sup> VNS 3/1994, VNS 1/1996, kohta 1.4, VNS 4/1996, § 39, VNS 3/1996, kohta 4.2.

<sup>20</sup> Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010, s. 26

Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa selonteossa Euroopan unionin tulevaisuudesta päädytään seuraavaan linjaukseen.<sup>21</sup>

*Suomi pitää tärkeänä, että Euroopan unionia kehitetään jatkossakin itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä. Unionin on toimittava tehokkaasti ja kansanvaltaisesti asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat siirtäneet sen toimivaltaan.*

*Laajentuvan unionin on oltava kunnianhimoinen ja käytännönläheinen tavoitteidenasetteluiltaan. Unionilla on oltava riittävän vahva toimivalta asioissa, joissa unionilla on paremmat edellytykset saavuttaa yhteiset tavoitteet kuin jäsenvaltioilla yksinään. Toimivaltaa on käytettävä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti niin, että unionitason toimet tarjoavat todellista lisäarvoa jäsenvaltioille, kansalaisille ja yrityksille.*

*Suomen etu on taloudellisesti vahva ja dynaaminen sekä sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullinen Euroopan unioni, joka muodostaa myös todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen. Unionin on kyettävä toimimaan tehokkaasti yhteisten tavoitteidensa puolesta Euroopassa ja koko maailmassa.*

Näiden linjausten osalta Suomi osallistuu Euroopan sosiaalisen mallin rakentamiseen. Jäsenmaiden sosiaalista suojelua koskeva yhteistoiminta avoimen koordinaation menetelmän puitteissa on yksi tapa edistää sitä.

Nizzan Eurooppa-neuvostossa hyväksytyssä EU:n sosiaalisessa toimintaohjelmassa vuosiksi 2000-2005 linjataan painotukset, joilla tuetaan tavoitteiden mukaista talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa. Sosiaaliturvaa tulisi uudenaikaistaa ja parantaa siten, että se vastaa osaamiseen perustuvan talouden sekä yhteiskunta- ja perherakenteiden muutoksiin ja tukee osaltaan yhteiskunnan ja talouden kehitystä. Sosiaaliturva määritellään tuottavaksi tekijäksi.

Euroopan keskuspankin ensisijaisena tavoitteena on hintatason vakauden ylläpitäminen. Julkista taloutta ja finanssipolitiikkaa koskevat päätökset tehdään kansallisesti. Kansallista päätösvaltaa rajoittavat kuitenkin Maastrichtin sopimuksessa päätetyt ja myöhemmin vakaus- ja kasvusopimuksessa täsmennetyt velvoitteet. Niiden mukaan julkisen talouden on oltava keskipitkällä aikavälillä tasapainossa eikä alijäämä saa ylittää kolmea prosenttia bruttokansantuotteesta.

Velvoitteista voidaan ilman sanktioita poiketa poikkeuksellisissa olosuhteissa perustamis-sopimuksen artikla 104 kuvattua menettelyä noudattaen. Neuvosto voi päättää määränemmistöllä ja komission suosituksesta ja ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion mahdolliset asiaa koskevat huomautukset, onko alijäämä liiallinen ja antaa ao. maalle asiaa koskevat suositukset. Mikäli jäsenvaltio ei noudata suosituksia, neuvosto voi vaatia jäsenvaltiota määrääjässä toteuttamaan alijäämää pienentäviä toimenpiteitä ja asettaa jäsenmaalle sakkoja.

### ***Työvoiman liikkuvuus***

Kansainvälisen kaupan ja pääomavirtojen lisääntymisen on väitetty johtavan työpaikkakilpailuun, keskitetyistä neuvottelujärjestelmistä luopumiseen ja työmarkkinoiden muuttumiseen. Ainakaan toistaiseksi ei ole havaittavissa suuria muutoksia. Maahanmuutto on kasvanut lähes kaikissa teollisuusmaissa 1970-luvulta lähtien, mutta maiden välinen muuttoliike on toistaiseksi ollut vähäistä verrattuna ensimmäisen globalisaatioaallon aikaiseen muut-

---

<sup>21</sup> VNS 3/2001

toon. Teollisuusmaissa nettomaahanmuutto suhteessa väestöön on noin 0,5 prosenttia vuodessa. Euroopan sisäinen muuttoliike on pysynyt suhteellisen pienenä, jos sitä verrataan vaikkapa Yhdysvaltojen osavaltioiden väliseen liikkuvuuteen.

Työttömyysasteet ovat Euroopan eri alueilla hyvin erisuuruiset eivätkä erot ole viime vuosina tasoittuneet. Pikemminkin työttömyysasteet ovat polarisoituneet alueittain. Overmanin ja Pugan (1999) mukaan integraatioprosessin edetessä työvoiman vähäinen liikkuvuus ja jäykät palkat ovat vahvistaneet Euroopan keskittynyttä aluerakennetta.

EMU:n vaikutuksesta työmarkkinoihin ja työttömyyteen ei ole toistaiseksi yksimielistä arviota. Kehityksestä on esitetty kaksi vaihtoehtoa, joissa palkat kehittyvät eri tavoin. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan integraation syveneminen johtaa kilpailun lisääntymiseen, mikä heijastuu palkkojen alenemiseen ja edistää sitä kautta työllisyyttä. Toinen vaihtoehto on, että euroalueella luovutaan maltillista palkkapolitiikkaa tukevista keskitetyistä palkanvotteluista, minkä vuoksi palkat pyrkivät kohoamaan ja työllisyyskehitys heikkenee.

Maailmantalouden verkostoituessa kansantalouden kannalta uhkana on, että pitkälle koulutetut, osaavat ja kielitaitoiset työntekijät saattavat olla kaikkein alttiimpia muuttamaan. Heidän tulevaa muuttokäyttäytymistään on vaikea arvioida menneen kehityksen perusteella. Tuotannon kasvu riippuu nykyisin juuri inhimillisestä pääomasta, ei niinkään koneista ja laitteista. Mikäli maasta muuttaa juuri laadukkainta työvoimaa, heikentää se maan tuotantomahdollisuuksia. Toisaalta myös maahan voi muuttaa ammattitaitoista työvoimaa, joten kyse on maasta- ja maahanmuuton keskinäisestä suhteesta.

Jos nykyinen varhainen poistuminen työelämästä jatkuu, aktiivi-ikäisen väestön määrä kääntyy Suomessa laskuun jo ennen vuotta 2010. Suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta aiheuttaa työvoiman saatavuusongelmia monissa ammateissa ja toimialoilla. Työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat niin pieniä, etteivät ne riitä korvaamaan edes työmarkkinoilta poistuvien määrää saatikka täyttämään työvoiman tarpeen kasvua.

Ellei syntyvää työvoimapulaa pystytä ratkaisemaan kotimaisin keinoin, voidaan sitä osittain lievittää ulkomaisella työvoimalla. Maa voi itse pyrkiä vaikuttamaan siihen, millaista työvoimaa se houkuttelee. Sopivan työvoiman rekrytoiminen ulkomailta voi olla yksi osaratkaisu työvoiman saatavuusongelmaan. Väestörakenteen ongelmia ei voida kuitenkaan kokonaan korjata maahanmuuttopolitiikalla. Forsanderin (2000) arvion mukaan Suomeen pitäisi muuttaa vuosittain noin 20 000 henkilöä, jos työikäisen väestön osuus haluttaisiin pitää nykyisellä tasolla. Nykyisen elatussuhteen ylläpitäminen vaatisi huomattavasti mittavampaa maahanmuuttoa.

Suomi on suuren osan historiaansa ollut maastamuuttomaa. Suomeen suuntautuva muutto oli ennen 1990-lukua enimmäkseen Suomesta lähteneiden siirtolaisten paluumuuttoa. 1990-luvun vaihteesta lähtien Suomeen on tullut enemmän muuttajia kuin täältä on lähtenyt pois. Viimeisten parin vuosikymmenen aikana maahanmuuttajia on ollut keskimäärin 3 000 henkilöä enemmän kuin maasta muuttaneita. 1990-luvun lopulla vuotuinen nettomaahanmuutto oli keskimäärin 2 000 henkilöä. Suomen väestöstä on ulkomaan kansalaisia nykyisin noin 1,6 prosenttia. Suurimmat kansallisuusryhmät ovat venäläisiä, virolaisia ja ruotsalaisia, joista jälkimmäiset ovat usein suomalaista syntyperää. (Forsander 2000)

Suomen tarpeita vastaavan ulkomaisen työvoiman saaminen maahan ei ole välttämättä helppoa. Kyse ei ole vain työvoiman määrästä, vaan ennen kaikkea osaamisen laadusta. Koulutettua ja ammattitaitoista työvoimaa tavoittelevat yhtäaikaan monet maat, koska väestön

ikäntyminen on yhteinen pulma kaikkialla Euroopassa. Minkälaista työvoimaa Suomeen mahdollisesti hakeutuu, riippuu paljon siitä, miten houkuttelevana osaavat työntekijät maamme näkevät sekä siitä, voidaanko maahanmuuttopolitiikalla vaikuttaa Suomeen muuttajiin.

Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon, millaiset edellytykset maahanmuuttajilla on työllistyä. Maahanmuuttajien on yleensä vaikeampi saada töitä kuin kantaväestön. Tähän saakka valtaosa Suomeen muuttaneista on tullut muista syistä kuin työpaikan vuoksi. Vaikka he ovat olleet pääosin parhaassa työiässä, pakolaisina tulleiden ja heidän perheittensä työttömyys on ollut keskimääräistä suurempaa. Pahimmillaan heidän työttömyysasteensa oli laman aikana yli 50 prosenttia, joillakin pakolaisryhmillä jopa yli 90 prosenttia.

Tulevaisuudessa Suomeen muuttavien työmarkkinatilanne voi olla kuitenkin aivan toisenlainen, jos Suomessa ryhdytään tietoisesti harjoittamaan aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa ja houkuttelemaan tänne osaavia ja ammattitaitoisia työntekijöitä. Maahanmuutto on yleensä lyhyellä aikavälillä kansantaloudelle kustannus, mutta hyötyä alkaa koitua noin 10-20 vuoden kuluttua maahanmuutosta (Forsander 2000).

Integroitaessa maahanmuuttajia yhteiskuntaan huomioon on otettava paitsi työehdot myös muuttajien kotouttaminen, asuminen ja hyvinvointipalvelujen tarve. Sen lisäksi on panostettava sekä ammatti- että kielikoulutukseen. Suurten maahanmuuttajamäärien vastaanottaminen on vaativa haaste, jos aiempaa kokemusta sellaisesta ei ole.

### ***EU:n laajeneminen***

Euroopan unioni on aloittanut jäsenyysneuvottelut 12 entisen Itä-Euroopan ja Välimeren maan kanssa. Unionin laajeneminen merkitsee sen asukasmäärän kasvamista nykyisestä noin 370 miljoonasta yli 100 miljoonalla asukkaalla. Uusien jäsenmaiden taloudellinen painoarvo on kuitenkin pieni, sillä Keski- ja Itä-Euroopan maiden yhteenlaskettu BKT on vain vajaat viisi prosenttia nykyisen Euroopan unionin BKT:stä. Sen vuoksi laajentumisen vaikutukset nykyisiin jäsen maihin eivät ole koko kansantalouden tasolla merkittäviä. Mahdolliset vaikutukset liittyvät työnjaon muuttumiseen.

Valtiovarainministeriön (2001a) arvion mukaan laajentuminen vaikuttaa Suomeen pääosin samalla tavalla kuin koko unioniin. Suomen kannalta taloudellisesti merkittävimpiä hakijamaita ovat maantieteellisesti läheiset Baltian maat ja osittain myös Puola. Näiden maiden merkitys vientimarkkinoina on Suomelle suuri. Tieto- ja viestintäteknologia- ja metsäklusterille itälaajeneminen avaa uusia markkina-, alihankinta- ja raaka-ainemahdollisuuksia. Toisaalta joillakin työvaltaisilla aloilla kuten esimerkiksi vaatetusteollisuudessa tuotannon siirtyminen ulkomaille jatkuu. Tällainen rakennemuutos jatkuisi tosin ilman itälaajenemistakin.

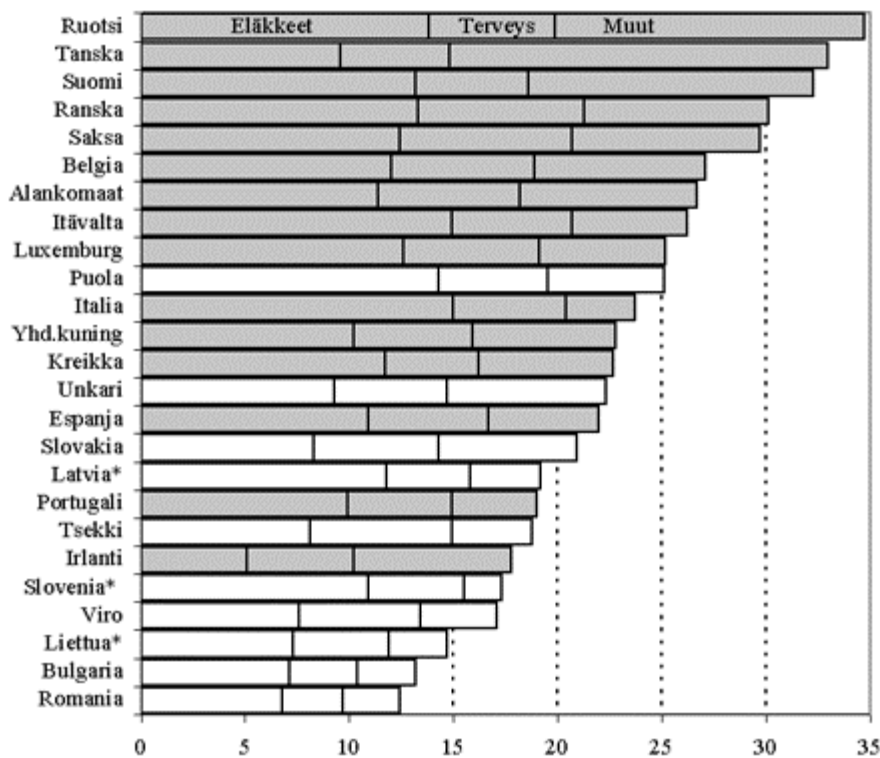
Laajenemisen myötä myös työvoiman liikkuvuus lisääntyy. EU:n nykyisten ja uusien jäsenmaiden väliset suuret tuloerot ja talouden nopea rakennemuutos aiheuttavat muuttopaineita. Arviot työvoiman liikkumisen ja siirtolaisuuden kasvusta ovat epävarmoja, etenkin raja-alueilla. Maastamuuton pääasialliset motiivit ovat yleensä toisessa maassa saatavat suuremmat tulot ja paremmat työedellytykset. Siteet kotimaahan ja varmuus kotimaan työpaikasta ovat puolestaan tärkeimmät syyt jäädä omaan maahan.

Komission teettämän tutkimuksen mukaan laajentuneessa unionissa muuttovirrat tulevat suuntautumaan erityisesti Itävaltaan ja Saksaan, kuten 1990-luvulla tapahtui. Kokonaisuudessaan muuttoliikkeen on arvioitu jäävän melko pieneksi ja supistuvan vuosien myötä.

Suomeen suuntautuu muuttopaineita lähinnä Baltian maista ja Puolasta, mutta todellisen maahanmuuton arvioidaan jäävän pieneksi. Sekä komission että Suomessa tehtyjen arvioiden mukaan Suomeen muutto lisääntyisi keskimäärin 5 000 henkilöllä vuodessa. Sen lisäksi on todennäköistä, että tilapäinen Suomessa työskentely ja rajan yli työssäkäynti lisääntyvät. Yleiseen palkkatasoon tämän suuruisen liikkuvuuden ei arvioida vaikuttavan. (Valtioneuvoston kanslia 2001/1)

Talousneuvoston sihteeristön muistiossa (Valtioneuvoston kanslia 2001/1) arvioidaan, ettei itälaajenemisella ole välittömiä vaikutuksia suomalaiseen sosiaaliturvaan. Sosiaaliturva ja sen rahoitustavat ovat erilaisia hakijamaissa, mutta samoin ne ovat nykyisissäkin jäsenmaissa (ks. oheinen kuvio). Välillisiä vaikutuksia sosiaaliturvaan voi olla, jos itälaajeneminen vaikuttaa Suomen työllisyyskehitykseen tai voimistaa verokilpailua.

Kuvio 23. Sosiaalimenojen rakenne ja kansantuoteosuus vuonna 1996, prosenttia



Lähde: Hagfors (2000). Sosiaalimenojen ryhmitys on ILO:n käyttämä ja voi poiketa muissa tilastoissa käytetyistä.

Euroopan unionin laajeneminen lisää henkilöiden liikkuvuutta ja niiden henkilöiden määrää, joihin sovelletaan kansallisen lainsäädännön sijasta yhteisön lainsäädäntöä. Myös yhteisön sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen uudistaminen ja koordinoinnin laajentaminen koskemaan ei-aktiiveja henkilöitä sekä niin sanottuja kolmannen maan kansalaisia tulee edelleen laajentamaan yhteisön lainsäädännön soveltamista Suomessa.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan sopeuttaminen kansainvälistyvään toimintaympäristöön, jossa työvoiman liikkuvuus lisääntyy ja Euroopan unioni laajenee, on sosiaalimenojen kannalta kasvava haaste. Maat, joissa on universaali, asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä, joutuvat muita laajemmin kantamaan vastuuta liikkuvasta työvoimasta. Se lisää erityisesti eläketurvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia. Nämä ongelmat edellyttävät uudenlaisten ratkaisujen selvittämistä.

Talousneuvoston sihteeristön muistion (Valtioneuvoston kanslia 2001/1) mukaan EU:n laajenemisesta tulee pitkäaikainen prosessi ja riippuu pitkälti siitä, kuinka painotetaan poliittisia ja taloudellisia tekijöitä. EU:n laajeneminen ja integraation yhtäaikainen syveneminen lisää paineita jäsenmaissa. Nykyiset hakijamaat ovat talouksiensa ja yhteiskuntiensa uudistamisessa eri vaiheissa. Yhtäältä pyrkimykset lisätä Euroopan vakautta ja Unionin painoarvoa maailmanpolitiikassa samoin kuin hakijamaiden odotukset puoltavat nopeaa ja kattavaa ratkaisua. Toisaalta taas laajenemisen kiirehtiminen tulkitsemalla jäsenyysehtoja väljästi lisääisi taloudellisia riskejä ja voisi haitata Unionin toimivuutta. Jotta laajeneminen vahvistaisi Euroopan unionin taloutta eikä herättäisi vastustusta nykyisissä jäsenmaissa, uusien jäsenmaiden tulisi olla riittävän kilpailukykyisiä ja selvittää jäsenyyssvelvoitteista ja sisämarkkinakilpailusta ilman mittavia tukitoimia ja pitkiä siirtymäaikoja.

### ***Verokilpailu***

Suuri uhka eurooppalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kannalta globalisoituvassa maailmassa on kansantalouksien välinen verokilpailu, joka heikentää julkisen talouden kykyä rahoittaa sosiaalietuuksia ja palveluja. Osa veropaineista aiheutuu Euroopan sisämarkkina-alueesta, osa puolestaan yleisemmin talouden globalisaatiosta. Rahamarkkinoiden vapautumisen myötä pääoma on muuttunut erittäin nopealiikkeiseksi, mikä on vaikuttanut pääoma- ja yhtiöverotukseen.

Pääomaliikkeiden vaikutuksesta kansalliseen veropolitiikkaan on esitetty myös toisenlaisia näkemyksiä.<sup>22</sup> On korostettu, että kansainvälisten pääomaliikkeiden laajuus on lopultakin vähäistä suhteutettuna maailman tuotannon volyymiin. Valtaosa investoinneista tehdään yleensä oman maan sisällä ja suorien ulkomaisten sijoitusten osuus kotimaisesta pääoman bruttomuodostuksesta on keskimäärin vain muutama prosentti. Verotustekijät ovat ratkaisevia lähinnä sellaisissa sijoituspäätöksissä, joissa kaikki muut tekijät ovat kotimaassa ja ulkomailla tasaveroisia. Valtioiden rajoilla on edelleen merkitystä - globalisaatio ei poista niitä täydellisesti. Sen vuoksi kansallinen veropolitiikkakin voi tiettyyn rajaan saakka olla erilaista eri maissa.

Euroalueen sisällä on kuitenkin entistä vaikeampaa ylläpitää kilpailijamaita ankarampaa verotusta. Jos korkeaan verotuksen tasoon yhdistyy liikkuva veropohja, vaarana on sen siirtyminen ulkomaille. Verotuksen kilpailupaineen myötä verotulot voivat siten alentua yhtäältä siksi, että veropohja katoaa vähitellen tai toisaalta siksi, että veroperusteita joudutaan muuttamaan.

Tuloverot ja sosiaalivakuutusmaksut on EU:n piirissä päätetty jättää harmonisoinnin ulkopuolelle, joten ansiotulojen verotukselle ei sinänsä ole rajoitteita. Työvoimaa on pidetty verotuksen suhteen melko liikkumattomana tuotantontekijänä. Työhön kohdistuvan verotuksen kasvaminen on Euroopassa kuitenkin ongelmallista sen vuoksi, että työn verotusta tulisi työllisyyden tukemiseksi pikemminkin keventää. Korkea työn verotus vaikuttaa haitallisesti

---

<sup>22</sup> Ks. Böckerman ja Kiander (2000)

työllisyyteen ja työttömyys puolestaan heikentää julkisen talouden rahoitusmahdollisuuksia. Sen vuoksi ansiotuloveron, sosiaalivakuutusmaksujen ja arvonlisäveron korottaminen ei ole ongelmaton ratkaisu hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen haasteisiin.

Integraation edetessä joidenkin veromuotojen taso alenee, mikä merkitsee julkisen sektorin veromenetyksiä Suomessa useita miljardeja markkoja vuodessa. Makeisvero on jo poistunut ja alkoholi-, tupakka- ja virvoitusjuomaverojen tuotot alenevat. Myös sähköinen kaupankäynti voi vähitellen johtaa verotuottojen menetyksiin.

Toisaalta uusia verotusmuotoja on muuttuneissa olosuhteissa vaikea löytää. Esimerkiksi kiinteistöverolla on tällä hetkellä marginaalinen vaikutus kokonaisverotuottoihin, joten siitä saatavat verotuotot eivät olisi yksinään merkittäviä.<sup>23</sup> Useissa yhteyksissä työn verotuksen alentamista on ehdotettu kompensoitavaksi energia- ja ympäristöveroilla, mikä samalla toisi mukanaan myönteisiä ympäristövaikutuksia. Muita maita korkeampiin energia- ja ympäristöveroihin liittyy kansantaloudellisia riskejä, sillä se heikentää viennin kilpailukykyä. Tilanne olisi toisenlainen, mikäli verotuksen tasoista sovittaisiin yhdessä muiden maiden kanssa. Pelkästään EU:n puitteissa tämä on osoittautunut vaikeaksi.

Ruotsissa on äskettäin arvioitu globalisaation vaikutuksia verotuloihin.<sup>24</sup> Riksskatteverketin selvityksen mukaan Ruotsin pääoma-, omaisuus-, arvonlisä- ja valmisteverotulot voivat pienentyä lähimpien kymmenen vuoden aikana noin 100 miljardia kruunua eli yli 10 prosenttia nykyisestä tasosta.

Verotuksessa joudutaan siten ottamaan huomioon kilpailijamaiden ratkaisut. Yhteisötason verotusratkaisut vaikuttavat välillisesti sosiaaliturvan rahoitukseen. Jos verotuksen painopistettä halutaan siirtää esimerkiksi työn verottamisesta pääomien verottamiseen, on sen tapahtuttava kaikissa maissa.

Euroopan integraation ja yleisen kansainvälistymisen myötä Suomen paineet erityisesti tuloverojen alentamiseen ovat lisääntyneet. Toisaalta sosiaalimenot pyrkivät lähivuosina kasvamaan demografisten muutosten vuoksi. Sen vuoksi on huolehdittava työllisyysasteen nostamisesta rahoituspohjan turvaamiseksi, kohtuullistettava verotusta ja tehostettava sosiaaliturvajärjestelmää ja vahvistettava sen keskeisimpiä osia. Verotulot voidaan turvata parhaiten, jos käytössä olevat verojärjestelmät ovat kattavia, verotuksen taso on kohtuullinen ja talouskehitys on hyvä.

Kansallisten rahoitus- ja työmarkkinoiden avautuminen ja laajentuminen kansainväliselle tasolle aiheuttaa paineita muuttaa sosiaaliturvan rahoitusta rahastoivampaan ja maksupeerusteisempaan suuntaan. Sosiaaliturvan etuuksien ja maksujen läpinäkyvyyttä on vaadittu lisääväksi.

Työmarkkinoiden kansainvälistyessä on mahdollista kehitellä uusiin oloihin sopivia elinkaarirahoituksen malleja, joissa yhdistyy sekä säästämisen että vakuutuksen piirteitä. Omavastuun korostaminen esimerkiksi koulutuksen tukemisessa mahdollistaa sen, että sosiaaliturva sopeutuu nykyistä paremmin työvoiman liikkumiseen.

---

<sup>23</sup> Ks. Valtioneuvoston kanslia (1998)

<sup>24</sup> RSV Rapport 2000:9



## 4.2. Demografiset muutokset

Väestön ikärakenne muuttuu lähitulevaisuudessa huomattavasti, kun sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat tulevat eläkeikään, syntyvyys on alhainen ja väestön eliniän odote pitenee. Väestön ikääntyminen on koko Euroopan laajuinen ilmiö. Suomessa muutos on kuitenkin poikkeuksellisen nopeaa vuoteen 2020 saakka. Monissa muissa maissa syntyvyyden huippu oli vasta 1960-luvulla, joten niissä vanhusten osuus kasvaa myöhemmin kuin Suomessa.

### *Suuret ikäluokat lähestyvät eläkeikää*

Lähi vuodet ovat kriittisiä sosiaalimenojen pitkän aikavälin rahoituksen kannalta, kun suuret ikäluokat ovat vielä työiässä. Vuosina 1945-1949 syntyneet suuret ikäluokat tulevat työllisyyden kannalta kriittiseen 55-59 -vuoden ikään jo tällä vuosikymmenellä. Myös sitä seuraava ikäkohortti on vielä tavallista suurempi. Vuosina 1950-1954 syntyneet ovat itse asiassa tällä hetkellä lukumäärältään edellistä kohorttia suurempi, mikä osittain selittyy heti sodan jälkeen syntyneiden kuolevuudella ja maastamuutolla.

Kaikkiaan suurehkoja ikäluokkia voidaan katsoa olevan kolme kohorttia eli ne, jotka ovat tällä hetkellä 42-56 -vuotiaita. Mikäli suuret ikäluokat siirtyvät yhtä varhain eläkkeelle kuin nykyisin, eläkeläisten lukumäärä kasvaa neljännesmiljoonalla jo vuoteen 2010 mennessä. Vuonna 2030 jo neljäsosa suomalaisista on täyttänyt 65 vuotta. Kun tällä hetkellä yli 65-vuotiaita on 770 000, vuonna 2030 heitä arvioidaan olevan lähes 1,4 miljoonaa.

Ikärakenteen muutos lisää toimeentuloturvan ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. 2010-luvulla alkavat kasvaa eläkemenot, kun vanhuuseläkkeellä olevien määrä alkaa lisääntyä. Toisaalta alemman syntyvyyden vuoksi perhetukimenot vähenevät. Myös työttömyysturvamenot laskevat, jos työttömyys alenee. Myöhemmin, 2020- ja 2030-luvuilla kasvavat sosiaali- ja terveyspalvelumenot hyvin iäkkäiden ihmisten määrä lisääntyessä.

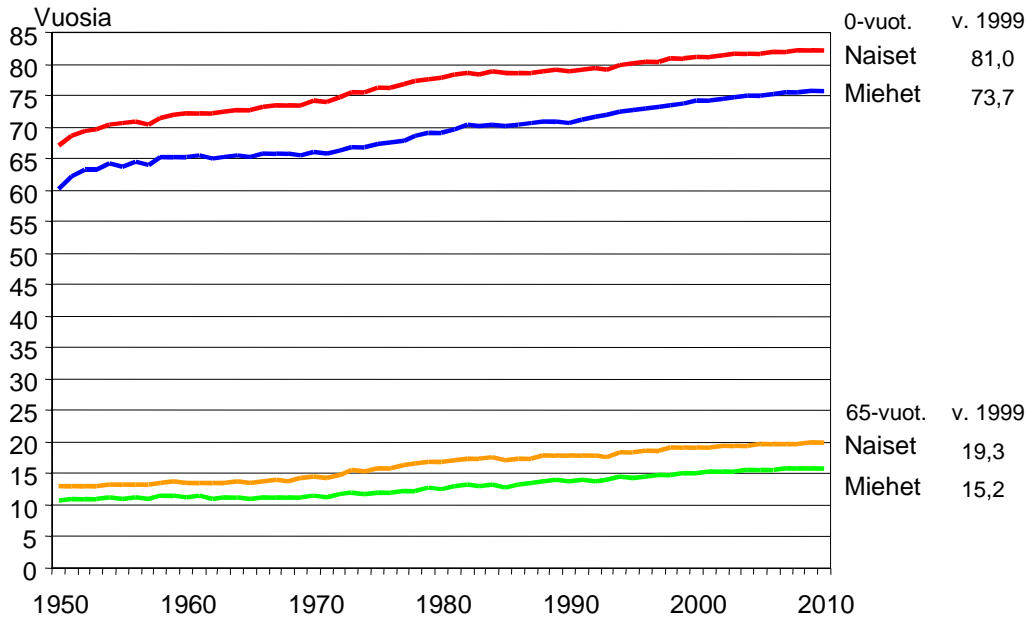
Eläkkeistä nousevat eniten työeläkemenot. Työeläkekustannusten kasvu kiihtyy, koska yhä useammalla tulevaisuuden eläkeläisillä on työura takanaan ja koska TEL- ja LEL-eläkelakien voimaantulosta on kulunut yli 40 vuotta ja yhä useampi voi saavuttaa täyteen työuraan perustuvan 60 prosentin eläketason. Samasta syystä kansaneläkkeiden merkitys vähenee. Useimmissa EU-maissa ikääntymisen on arvioitu kasvattavan eläkemenoja 3-5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Euroopan talouspolitiikan komitean arvion mukaan Suomen eläkemenojen osuus kasvaisi 4,7 prosenttiyksikköä vuoteen 2040 mennessä, mikä on suuri haaste julkisen talouden kestävyydelle, vaikka menojen kasvu jakautuu useille vuosille.

### *Elinikä pitenee*

Toinen väestön ikärakennetta muokkaava tekijä on keskimääräisen eliniän pidentyminen. Ihmiset elävät nykyisin pidempään ja ovat entistä terveempiä. Vastasyntyneiden elinajan odote kasvoi Suomessa vuosina 1970-1999 69,8 vuodesta 77,4 vuoteen. Naisten eliniän odote on EU-maiden keskitasolla, kun taas miesten eliniän odote on EU-maiden toiseksi matalin.

Myös vanhempien ihmisten elinajan odote on kasvanut vuoden 1960 jälkeen, kun se sitä ennen oli pysytellyt suhteellisen vakaana neljäkymmenen vuoden ajan. 65-vuotiaiden miesten elinajan odote oli vuonna 1999 yli 15 ja naisten yli 19 vuotta. On todennäköisestä, että elinikä pitenee edelleen ja yhä useammat elävät tällä vuosisadalla 80-90 -vuotiaiksi.

Kuvio 24. Jäljellä oleva keskimääräinen elinaika sukupuolen mukaan 1950-2010



Lähde: Tilastokeskus

Keskimääräisen eliniän pidentyminen oli yksi 1900-luvun merkittävimpiä yhteiskunnallisia saavutuksia. Eliniän pidentyessä ihmiset voisivat jatkaa työelämässä pidempään kuin aiemmin, sillä eläkevuosia jää siitä huolimatta runsaasti. Kehitys on kuitenkin ollut päinvastainen. Keskimäärin työelämästä poistutaan jo ennen kuin 60 ikävuotta täyttyy. Vain harvat jatkavat työntekoa 65 vuoden ikään saakka. Osaltaan tähän kehitykseen lienee vaikuttaneet muun muassa työelämän kohonneet vaatimukset ja suuret osaamiserot nuorten ja ikääntyneiden välillä. Toisaalta väestön yleinen terveys ja toimintakyky on parantunut jatkuvasti, minkä pitäisi antaa edellytykset työskennellä aiempaa pidempään.

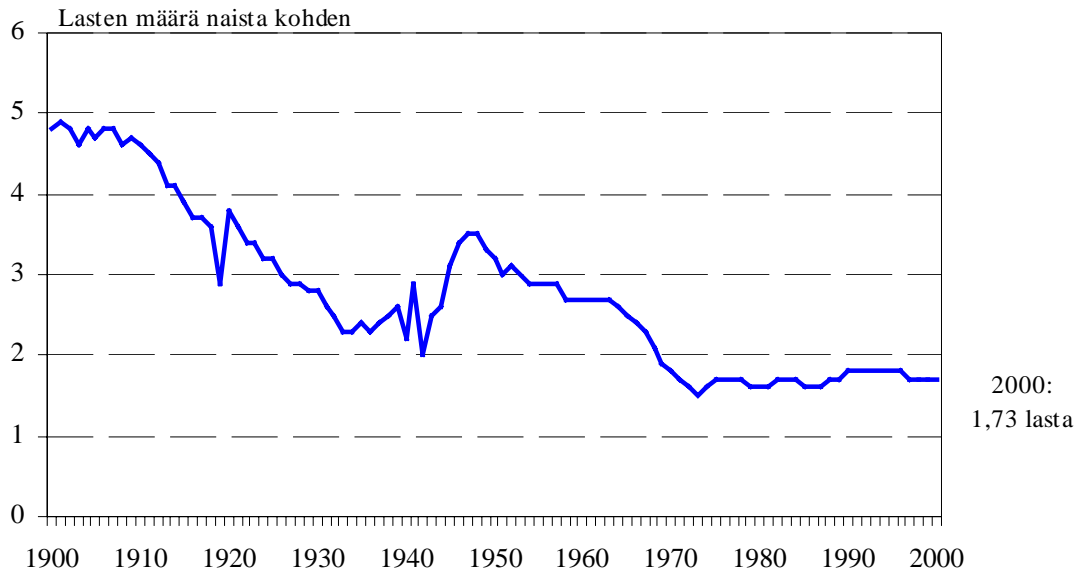
### ***Alhainen syntyvyys***

Syntyvyys on viime vuosina alentunut. Vaikka syntyvyys ei nykytasolta enää alenisikaan, uudet ikäluokat ovat jo tällä hetkellä edeltäjiään pienempiä. Syntyvyys on alentunut pääasiassa sen vuoksi, että synnytysikään ovat tulleet 1970-luvun pienet ikäluokat. Vuonna 2001 syntyi noin 56 000 lasta, mikä on noin 9 000 lasta vähemmän kuin kymmenen vuotta sitten.

Vähäisestä vauvojen lukumäärästä huolimatta Suomen kokonaishedelmällisyysluku on eurooppalaisittain tarkasteltuna kuitenkin varsin korkea; vuonna 2000 se oli 1,73, kun EU-maiden keskiarvo oli 1,53. Suomen korkea hedelmällisyysluku selittyy pääosin sillä, että viime vuosina perheisiin on syntynyt verrattain paljon toisia ja kolmansia lapsia. Ensimmäisten lasten hankkiminen on sen sijaan myöhentynyt. Ensisyntyneiden keski-ikä oli 27,6 vuotta vuonna 2000. Kiristynyt työelämä ja määräaikaiset työsuhteet, jotka koskettavat erityisesti nuoria naisia, saattavat myötävaikuttaa siihen, että ensimmäisen lapsen synnyttäminen lykkääntyy myöhemmäksi tai että lapsia ei hankita lainkaan. Riskinä on, että he-

delmällisyysluku alenee Suomessakin muiden Euroopan maiden tasoa kohti. Haasteena on kohottaa syntyvyyttä. Syntyvyyden lisääntyminen parantaisi elatussuhdetta pitkällä aikavälillä ja tukisi sosiaaliturvan kestävästä rahoitusta.

Kuvio 25. Kokonaishedelmällisyys vuosina 1900 - 2000



Lähde: Tilastokeskus

Alhainen syntyvyys ei riitä tasapainottamaan näköpiirissä olevaa väestökehitystä. Jos syntyvyys pysyy nykyisellä tasolla, vuosittainen kuolleiden määrä ylittää ennen pitkää syntyneiden määrän. Jotta väestön määrä pysyisi ennallaan, kokonaishedelmällisyysluvun tulisi olla vähintään 2,1 eli sataa naista kohti tulisi syntyä keskimäärin 210 lasta. Se on yli viidenneksen nykyistä enemmän.

Kun uudet ikäluokat ovat edeltäjiään pienempiä, työikäisen väestön määrä supistuu. Työmarkkinoille tulee jo lähivuosina vähemmän uutta työvoimaa kuin sieltä poistuu. On arvioitu, että työvoiman määrä alkaa supistua vuoden 2006 jälkeen. Työvoiman tarjonnan pieneminen vaarantaa ammattityövoiman saatavuuden ja talouden kasvun ja heikentää hyvinvoinnin rahoitusmahdollisuuksia.

Jos syntyvyys ei kohoja, väestöä voi kasvattaa vain siirtolaisuus. Edellytyksenä tällöin olisi, että maahan muuttaisi enemmän väkeä kuin maasta pois. Viimeisten parin kymmenen vuoden aikana maahanmuuttajia on ollut enemmän kuin maastamuuttajia. Nettosiirtolaisuus on ollut kuitenkin varsin vaatimatonta, keskimäärin noin 3 000 henkilöä vuosittain.

### ***Elatussuhde heikkenee***

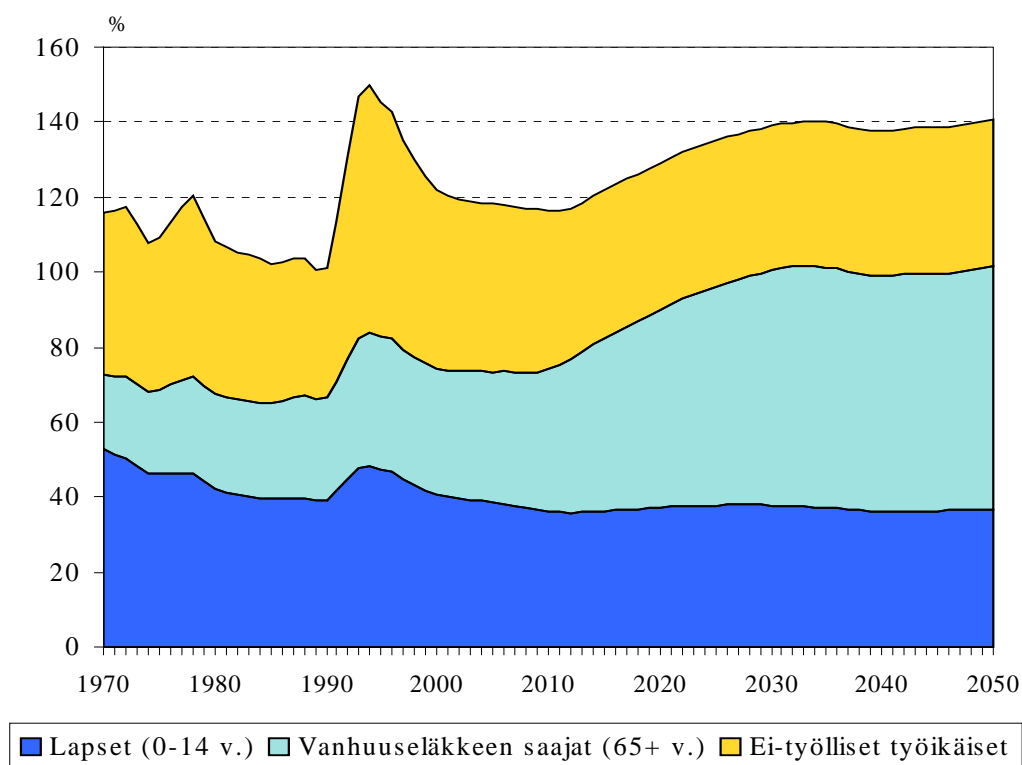
Sosiaaliturvan rahoituksen kannalta tulevien vuosikymmenien merkittävin haaste on hidastaa elatussuhteen nousua. Elatussuhde kuvaa työelämän ulkopuolella olevien määrää suhteessa työllisiin. Elatussuhde kuvaa siten karkeasti ottaen sitä, kuinka monen henkilön toimentulosta työssä olevat joutuvat keskimäärin vastaamaan itsensä lisäksi.

Elatussuhteen kehitys ennustaa verraten hyvin sosiaalimenojen kansantuoteosuuden muutosta jos oletetaan, että sosiaaliturva ei laajene uusiin väestöryhmiin, korvausaste ei muutu ja sosiaaliturva rahoitetaan jakojärjestelmällä.

Oheisessa kuviossa kuvataan, miten elatussuhde kehittyi 1900-luvun lopulla ja miten sen arvioidaan kehittyvän vuoteen 2050 saakka. Aikaisemmin elatussuhde oli suotuisa korkean syntyvyyden vuoksi. Kun suuret ikäluokat olivat parhaassa työiässä, 35-45 -vuotiaita, oli väestön ikärakenne työvoiman tarjonnan kannalta erinomainen. Kuvio osoittaa, että vuonna 1990 elatussuhde oli edullinen, noin 100 prosenttia, mikä tarkoittaa, että keskimäärin yhtä työllistä kohti oli yksi työelämän ulkopuolella. Lamavuosina elatussuhde huononi työttömyyden myötä kuitenkin voimakkaasti ja kohosi noin 150 prosenttiin. Vuosikymmenen lopulla, työllisyyden paranemisen myötä elatussuhdekin parani jälleen.

Odotettavissa on, että vuoden 2010 paikkeilla elatussuhde kääntyy jälleen epäedullisemmaksi ja jää sen jälkeen pysyvästi korkeammalle tasolle. Silloin karkeasti ottaen kahta työllistä kohti on kolme työelämän ulkopuolella. Entistä pienemmän työikäisen väestön on kannettava vastuuta työelämän ulkopuolella olevien ihmisten kasvavasta joukosta ja toimeentulosta. Elatussuhdetta heikentävät väestön ikärakenteen muuttumisen ja pitenevän eliniän lisäksi rakenteellinen työttömyys ja varhainen eläkkeelle jääminen. Etenkin ikääntyvien miesten työllisyysaste on meillä alhainen verrattuna muihin EU-maihin.

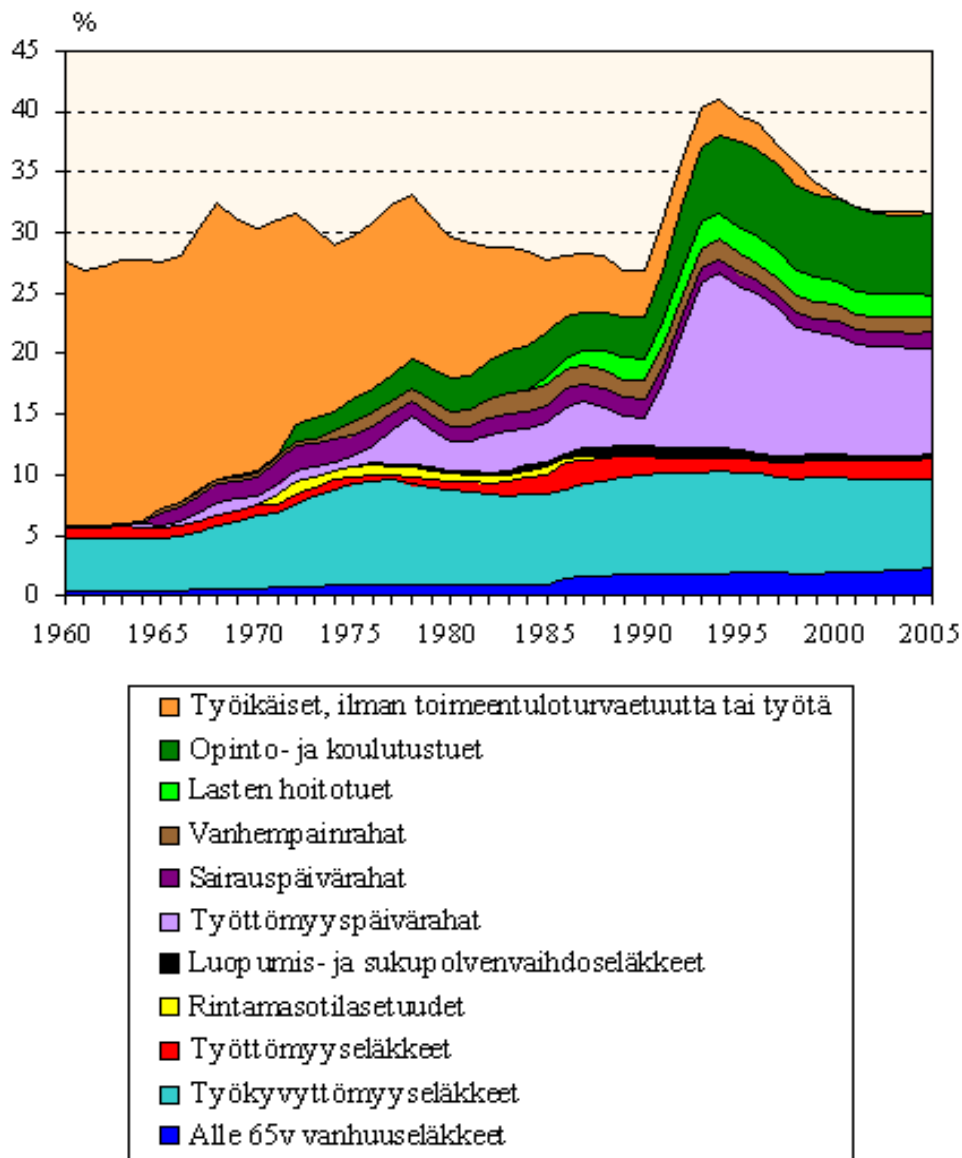
Kuvio 26. Elatussuhteen kehitys vuosina 1970-2050



Jos väestön ikärakenteen muuttuminen johtuisi pääasiassa vain suurten ikäluokkien vanhenemisesta, elatussuhteen kohoaminen olisi vain väliaikainen ongelma, joka katoaisi vuoteen 2050 mennessä. Koska väestön ikääntyminen johtuu myös alentuneesta syntyvyydestä ja keskimääräisen eliniän pidentymisestä, kyseessä on sosiaaliturvan talouden kannalta pysyvä haaste.

Elatussuhteen kohoamisen lisäksi toimeentuloturvajärjestelmään kohdistuu suuria paineita myös sen vuoksi, että työttömyys on lisännyt sosiaaliturvaetuuksien tarvetta ja käyttöä. 1990-luvulta lähtien lähes jokainen 18 vuotta täyttänyt, joka ei ole ansiotyössä, on ollut oikeutettu johonkin toimeentulon turvaavaan etuuteen. Oheinen kuvio havainnollistaa, että ryhmä ”ilman toimeentuloturvaetuutta tai työtä” on hävinnyt lähes kokonaan. Myös ne sosiaaliturvaetudet, joiden tarkoituksena on auttaa yksilöitä ja perheitä tilapäisissä riskitilanteissa, ovat joissakin tapauksissa muodostuneet pitkäaikaisiksi toimeentulon lähteiksi. Taloudellinen lama kohotti tuntuvasti myös opinto- ja koulutustuen saajien määrää. Määrät ovat jääneet 1980-lukuun verrattuina korkeiksi.

Kuvio 27. Työikäisten etuudensaajien osuus työikäisestä (15-64 v.) väestöstä vuosina 1960-2005, %



Elatussuhdetta voidaan pyrkiä parantamaan pidentämällä elämänaikaisten työvuosien määrää. Paitsi että työelämästä poistutaan nykyisin aiempaa varhemmin, työura on kutistunut myös sen alkupäästä pidemmän koulutuksen vuoksi. Vuonna 1960 oli 15-19 -vuotiaiden miesten työllisyysosuus yli 65 prosenttia ja nykyisin nyt se on noin 20 prosenttia. Kun työeläkejärjestelmän kehittämisen alkuaikoina työelämän pituudeksi ajateltiin valtaosa elinajasta, ansiotyössä ollaankin nykyisin monessa tapauksessa vain noin puolet elinajasta tai jopa vähemmän.

On huomattava, että elatussuhde kuvaa vain ihmisten määriä. Sosiaaliturvan kustannuksiin vaikuttavat myös muun muassa elinolosuhteet. Viime vuosikymmenien aikana elinolot ovat muuttuneet monella tavoin ja perherakenne on muuttunut. Perinteisen ydinperheen sijaan perheen koostumus voi olla hyvin monimuotoinen, avioerot ovat lisääntyneet ja uusperheitten määrä on kasvanut. Yksin asuminen on entistä yleisempää. Koska kaupungistuminen on tapahtunut nykyisten sukupolvien aikana, asuvat sukulaiset useimmissa tapauksissa varsin kaukana toisistaan. Nämä muutokset vaikuttavat siihen, että valmiudet ja mahdollisuudet huolehtia vanhenneista omaisistaan tai uusperheen jäsenistä ovat nykyisin heikommät.

Myös sukupuolirollit muuttuvat. Suomalaisten naisten työssäkäynti on OECD-maiden korkeimpia, mikä osaltaan parantaa elatussuhdetta. 15-74 -vuotiaiden naisten työvoimaosuus oli vuonna 2001 Suomessa 63,6 prosenttia (miehillä 69,7). Useimmat naiset työskentelevät kokoaikaisesti. Lisäksi naisten koulutustaso on noussut tasaisesti ja jo pitkän aikaa työvoimaan kuuluvat naiset ovat olleet miehiä koulutetumpia. Naiset ovat entistä itsenäisempiä toimijoita sekä taloudellisesti että työntekijöinä. Yksilöllinen sosiaaliturva ja verotus tukevat naisten itsenäistä asemaa. Sen vuoksi ei ole todennäköistä, että naiset voisivat nykyistä enemmän toimia omaishoitajina entisen etelä- ja keskieurooppalaisen mallin mukaan. Naisten työhön osallistuminen on itse asiassa lisääntymässä muuallakin Euroopassa ja sitä rohkaistaan EU:n työllisyyspolitiikalla.

### **4.3. Työmarkkinoiden muuttuminen**

Julkisen talouden näkökulmasta tarkasteltuna työllisyyden kehitys on keskeisempi kysymys kuin väestön ikääntyminen. Sosiaaliturvan rahoitus voidaan turvata parhaiten, mikäli työikäisten osallistumisaste kohoaa ja työttömyys alenee. Kattava ja korkeatasoinen sosiaaliturva ja sen palkkaperusteinen rahoitus edellyttävät korkeaa työllisyysastetta, pitkiä työuria ja tuottavuuden kasvua. Laaja työttömyys ja varhainen eläkkeelle jääminen kasvattavat etuusmenoja ja pienentävät samanaikaisesti sosiaaliturvan rahoituspohjaa.

Työikäisen väestön määrä pienentyessä olemassa olevia voimavaroja ei voi jättää käyttämättä, vaan työikäisten työmarkkinoille osallistumisasteen tulisi kohota ja työttömyyden alentua. Resurssien vajaakäyttö, tehottomuus ja heikko tuottavuus heikentävät sosiaaliturvan rahoitusmahdollisuuksia ja hyvinvointia.

Työllisyyden parantaminen on yksi pääministeri Lipposen II hallituksen päätavoitteista. Tavoitteena on, että työssä olevien osuus työikäisestä väestöstä kohoaa lähelle 70 prosenttia. Työllisyysasteen nostaminen tähän tavoitteeseen edellyttää hyvin kohdennettuja ja konkreettisia rakenneuudistuksia.

Työllisyyttä tukevassa toiminnassa ei ole kyse pelkästään työttömyyden torjumisesta vaan myös sosiaalisten ongelmien ehkäisemisestä. Tavoitteena on turvata kaikkien kansalaisten integroiminen yhteiskuntaan, mikä auttaa kansalaisia säilyttämään omanarvontuntonsa ja ehkäisee terveydellisiä ongelmia, huumeiden käyttöä ja syrjäytymistä.

### ***Työmarkkinoiden kehityksen yleispiirteet***

Työllisyysaste on Suomessa ollut perinteisesti korkea verrattuna muihin EU-maihin, mikä johtuu suurelta osin naisten aktiivisesta osallistumisesta työmarkkinoille. 1990-luvun alussa Suomen työllisyysaste romahti 74 prosentista 60 prosenttiin. Laman jälkeen työllisyysaste on noussut jatkuvasti. Vuodesta 1994 työllisten määrä on kasvanut yhteensä 312 000 henkilöllä. Vuonna 2001 työllisiä oli keskimäärin 2 367 000. Vuonna 2001 keskimääräinen työllisyysaste oli 67,7 prosenttia, mikä on kuitenkin kaukana 1980-luvun lopun tasosta.

Talouden käännyttyä laman jälkeen nousuun työttömyys alkoi vähentyä Suomessa nopeasti, mutta työvoiman tarjonnan voimakas kasvu on hidastanut työttömyyden alenemista. Vuonna 2001 työttömyysaste oli 9,1 prosenttia, mikä vastaa keskimäärin 238 000 työtöntä vuoden aikana.

Monista muista EU-maista poiketen Suomessa on 1990-luvulle saakka ollut tyypillistä, että miesten ja naisten työvoimaosuuksien erot ovat olleet pienet ja miesten työttömyysaste on ollut korkeampi kuin naisten. 1990-luvun laman jälkeen tuotannon kääntyessä nousuun teollisuustoimialoilla miesten työllisyystilanne alkoi parantua nopeammin kuin naisten ja miesten suotuisampi työllisyyskehitys jatkuu edelleen. Vuodesta 1996 lähtien naisten työttömyysaste on ollut korkeampi kuin miesten. Vuonna 2001 naisten keskimääräinen työttömyysaste oli 9,7 ja miesten 8,6 prosenttia.

Laajassa mielessä määritelty työttömyys ei ole alentunut yhtä nopeasti kuin virallinen työttömyysaste. Työttömien määrä voidaan arvioida laajasti siten, että työhallinnon rekisteritietojen perusteella lasketaan yhteen työttömät työnhakijat, tukitoimenpiteillä sijoitetut ja työvoimakoulutuksessa olevat. Näin määriteltyjen työttömien lukumäärä työttömyyseläkeläiset mukaan lukien oli syksyllä 2001 noin 420 000 henkilöä. Työmarkkinoiden ulkopuolella on siten edelleenkin huomattava osa työvoimasta. Kansantalouden kannalta se merkitsee resurssien vajaakäyttöä ja hyvinvointivaltion näkökulmasta korkeita sosiaalimenoja ja kaventunutta rahoituspohjaa.

Kansainvälinen vertailu havainnollistaakin, että sosiaalimenorasitus ei riipu suoraan työllisyys- tai työttömyysasteesta. Sosiaalimenoihin vaikuttaa pikemminkin yllä kuvattu laaja työttömyys. Työttömyyden vaikutukset sosiaalimenoihin riippuvat toisin sanoen oleellisesti siitä, kuinka suuri osuus työttömyydestä on rakenteellista ja kuinka suuri osa lyhytaikaista. Vaikka työttömien lukumäärä olisi alhainen, erilaisilla etuuksilla ja tukien piirissä voi olla suuret määrät ihmisiä, mikä kasvattaa sosiaalimenoja. Tätä voidaan havainnollistaa vertailemalla esimerkiksi Suomen, Alankomaiden ja Tanskan työttömyys- ja työllisyysasteita ja sosiaalimenoja.

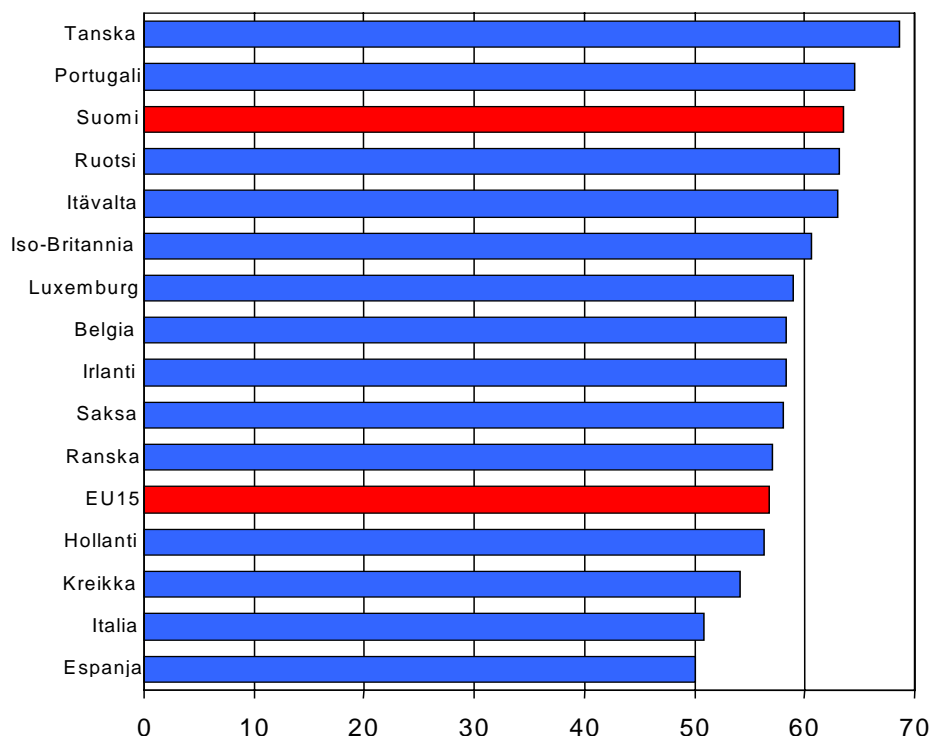
Jos suuri osa työikäisestä väestöstä on siirretty työmarkkinoiden ulkopuolelle esimerkiksi työkyvyttömyys- tai varhaiseläkkeille, työttömyysaste ei kuvaa työmarkkinoiden toimintaa täydellisesti. Esimerkiksi Alankomaissa, jota on pidetty yhtenä työllisyyskehityksen mallimaana Euroopassa, työttömyysaste oli vuonna 1999 3,3 prosenttia, mikä vastaa 292 000 henkilöä. Samanaikaisesti työkyvyttömyysetuuksien piirissä oli kuitenkin 744 000 henkilöä eli 2,5 kertaa niin paljon kuin työttömänä (Yhteinen työllisyysraportti 2000). Pitkäaikais-

työttömien siirtäminen työkyvyttömyyseläkkeelle alentaa kyllä virallista työttömyysastetta, mutta työllisyysastetta se ei paranna.

Toisaalta myöskään työllisyysaste ei yksinään kerro koko totuutta, vaan huomioon on otettava myös tehdyn työn kokonaismäärä. Suomessa suurin osa työntekijöistä tekee koko-aikatyötä - osa-aikaisia työntekijöitä on kansainvälisesti verrattuna vähän. Jos työllisyysaste muutetaan koko-aikatyötä vastaavaksi, Suomen jo ennestäänkin hyvä sijoitus työllisyysastevertailussa paranee entisestään (ks. kuvio). Vuonna 1999 Suomi sijoittui EU-vertailussa kolmanneksi. Sen sijaan Alankomaissa, jossa virallinen työllisyysaste oli EU:n toiseksi korkein (lähes 71 %), tilanne näyttääkin aivan toisenlaiselta, kun tarkastellaan kokonaistyötunteja. Koska Alankomaissa noin 40 prosenttia työllisistä tekee osa-aikatyötä, koko-aikatyöksi muutettu työllisyysaste jäikin EU:n keskiarvon alapuolelle, kuten oheinen kuvio osoittaa.<sup>25</sup>

Alankomaiden ohella myös Tanskaa on pidetty työllisyyden mallimaana Euroopassa. Näiden maiden sosiaalimenot suhteessa BKT:hen eivät kuitenkaan juuri poikkea Suomen vastaavasta meno-osuudesta. Vuonna 1996 Suomen, Tanskan ja Alankomaiden sosiaalimenot/BKT olivat lähes yhtä suuret. Kun tarkastellaan ostovoimapariteetilla suhteutettuja sosiaalimenoja henkilöä kohti, Alankomaiden ja Tanskan luvut olivat vuonna 1996 korkeammat kuin Suomen, vaikka näissä maissa sekä virallinen työttömyys- että työllisyysaste ovat paremmat kuin Suomessa. (Eurostat)

Kuvio 28. Koko-aikatyötä vastaavat työllisyysasteet Euroopan unionin jäsenmaissa, %, 1999



Lähde: Yhteinen työllisyysraportti 2000

<sup>25</sup> The Social Situation in the European Union 2000



### *Työttömyyskehitys on kaksijakoista*

Laman jälkeen työttömyyskehitys on selvästi eriytynyt. Taloudellinen noususuhdanne on lisännyt liikkuvuutta työtehtävästä toiseen. Työpaikkoja syntyy ja häviää nopealla vauhdilla. Nopeasti kasvavilla aloilla ammattitaitoisen työvoiman kysyntä on voimakasta ja he työllistyvät yleensä ripeästi. Sen sijaan ammatitaidottomien tai muutoin vaikeasti työllistyvien tilanne ei ole juuri parantunut, vaan heidän työmarkkina-asemansa on heikentynyt entisestään suhteessa muihin. 1990-luvulla ammatillista koulutusta vailla olevien työllisten määrä putosi puoleen, kun taas korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrä työmarkkinoilla lähes kaksinkertaistui.<sup>26</sup>

Työmarkkinoilla esiintyy siten yhtäaikaan sekä työttömyyttä että työvoimapulaa. Vuoden 2000 aikana työllisyys parani erityisen paljon metsä- ja puutavarateollisuudessa, rahoitus-alalla, koulutuspalveluissa ja liike-elämää palvelevassa toiminnassa. Teollisuuden työpaikat lisääntyivät vain vähän. Uusia työpaikkoja tarjoaa lähinnä tietoliikennevälineiden valmistus. Työllisyyden kasvunäkymät ovat hyvät erityisesti kotimaisesta kysynnästä riippuvilla palvelualoilla ja rakennustoiminnassa. Työministeriön työnantajahaastattelun mukaan rekrytointivaikeuksia on ilmennyt juuri rakennustoiminnassa ja liike-elämän palveluissa. Joihinkin vähemmän koulutusta vaativiin suorittavan työn tehtäviin työntekijöiden löytäminen voi olla poikkeuksellisen vaikeaa. Haastattelusta kävi ilmi myös, että vuonna 2000 rekrytointivaikeuksia oli lähes 30 prosentilla työnantajista vastaavan osuuden oltua edellisellä vuonna 23 prosenttia. Työllisyyden parantuessa myös alueellinen keskittyminen on lisääntynyt ja alueelliset työttömyyserot ovat kasvaneet. Työvoiman toimialoittaisia ja ammatti-kohtaisia saatavuusongelmia on odotettavissa myös pitkällä aikavälillä, kun suuret ikäluokat poistuvat työmarkkinoilta.

Vaikka pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt ja työttömyysjaksojen keskimääräinen pituus on lyhentynyt, työttömyys on vaikeutunut rakenteeltaan. Vuonna 2001 kaikkien työttömyysjaksojen keskimääräinen kesto-aika oli lähes vuosi. Pitkäaikaistyöttömyysaste oli noin 2,2 prosenttia. Suuri osa työnhakijoista on toistuvaistyöttömiä, jotka kiertävät tilapäisissä työsuhteissa ja työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä. Työministeriön arvion mukaan lähes kaksi kolmasosaa työttömistä on sellaisia, joiden on vaikea sijoittua avoimille työmarkkinoille.

Rakenteellisen työttömyyden mittaamiseen ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa tapaa eikä rakenteellisen ja suhdanneperäisen työttömyyden erottelu ole aina yksiselitteistä. Rakenteellisen työttömyyden taso muuttuu taloudellisten olosuhteiden, työmarkkinoiden muutosten ja poliittisten toimenpiteiden myötä. Yksi tapa määrittää rakenteellisen työttömyyden määrää on tarkastella avoimien työpaikkojen ja työttömyyden välistä suhdetta. Mitä paremmin työvoiman kysyntä ja tarjonta kohtaavat, sitä tehokkaammin työmarkkinat toimivat ja sitä alhaisempi on rakenteellinen työttömyys. Jos työvoimakapeikkoja alkaa esiintyä useilla toimialoilla kokonaistyöttömyyden ollessa vielä korkealla tasolla, on se merkki rakenteellisten ongelmien lisääntymisestä ja talouden ylikuumenemisen uhkasta. Rakenteellinen työttömyys voidaankin määritellä sellaiseksi työttömyyden tasoksi, jonka alle työttömyysastetta ei voida pysyvästi painaa muuttamatta työmarkkinoiden rakenteita.

---

<sup>26</sup> Suikkanen ym. 2001

Työttömyyden luonteen muuttuminen rakenteelliseksi rajoittaa talouden kasvumahdollisuuksia, mikä puolestaan heikentää Suomen kilpailukykyä ja murentaa hyvinvointiyhteiskunnan perustaa. Suuret työttömyyteen liittyvät menot ylläpitävät osaltaan korkeaa veroastetta, mikä puolestaan vaikeuttaa työllistämistä varsinkin juuri vaikeasti työllistyvien, syrjäytymisvaarassa olevien keskuudessa.

Osa 1990-luvun laman suhdannetyöttömyydestä on muuttunut rakenteelliseksi ja työttömyyden alentaminen on entistä vaikeampaa. Pääosan vaikeasti työllistyvien joukosta muodostavat pitkään työmarkkinatukea saaneet ja eläkeputkessa olevat työttömät. Paluu työelämään on sitä vaikeampaa, mitä kauemmin työttömyys kestää. Pitkittynyt työttömyys lisää myös riskiä monien ongelmien syntymiseen ja kasautumiseen. Vuoden 2001 lopussa yhtäjaksoisesti yli vuoden työttömänä olleita oli työministeriön mukaan noin 88 000 ja yli kaksi vuotta työttömänä olleita lähes 38 000. Yli kaksi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleista työllistyi vuoden 2001 aikana vain neljä prosenttia avoimille työmarkkinoille.

Tulevaisuudessa työvoiman ikärakenne muuttuu epäedullisemmaksi. Tähän saakka ikärakenne on ollut työmarkkinoiden kannalta suotuisa, kun parhaassa työiässä ovat olleet juuri suuret ikäluokat. Kun työvoiman tarjonta supistuu, kilpailu työvoimasta voi lisääntyä, mikä heijastuu palkkakehitykseen ja kohoaviin työvoimakustannuksiin.

Tulevaisuuden työllisyyskehityksen kannalta on ratkaisevaa, mikä on rakenteellisen työttömyyden taso ja minkälaisista työntekijöistä se koostuu. On esitetty, että nykyisistä rakennetyöttömistä suuri osa on poikkeuksellisten lamaolosuhteiden syrjäyttämiä. Tällöin ongelma poistuu ajan mittaan, jos talous kehittyy suotuisasti. Jos sen sijaan kyseessä on työvoiman kysynnän ja tarjonnan perustavanlaatuisen epätasapaino, jolloin ilmenee yhtäaikaista työvoimapulaa ja työttömyyttä, ei työllistyminen ole tulevaisuudessakaan välttämättä nykyistä helpompaa, vaikka työvoiman tarjonta vähenee. Puute osaavasta työvoimasta vaarantaa talouskasvun ja voi lisätä työttömyyttä entisestään. Työttömyysongelma ei ratkea itsestään myöskään sillä, että väestön vanhetessa vähän koulutetut ikääntyneet työntekijät poistuvat työelämästä. Päinvastoin työllisyyden hoitaminen nykyistä epäedullisemmalla ikärakenteella on entistä haastavampaa.

### ***Matalan tuottavuuden alojen työntekijät***

Pitkittyneen työttömyyden ongelma juontaa juurensa osaltaan siitä, että teknologisen kehityksen ja kansainvälisen kilpailun lisääntymisen myötä työmarkkinoilla suositaan koulutettua ja osaavaa työvoimaa eivätkä työvoiman kysyntä ja tarjonta aina kohtaa. Vähemmän osaavat ja puutteellisesti koulutetut työntekijät ovat työmarkkinoilla huonommassa asemassa ja heidän työttömyysriskinsä on suurempi. Vähän koulutetun työvoiman kysynnän heikentyminen on ilmennyt Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa lähinnä tuloerojen kasvuna, kun taas Manner-Euroopassa seurauksena on ollut etupäässä työttömyyden lisääntyminen.

Työntekijöiden, joiden koulutus ja ammattitaito on puutteellinen, on yhä vaikeampaa löytää työtä nykyisellä palkkatasolla. Kaikissa kehittyneissä maissa sovelletaan vähimmäispalkkaperiaatetta jossakin muodossa. Niissäkin maissa, joissa ei ole varsinaisia sopimuksia vähimmäispalkkatasosta, sosiaaliturvaetuudet määrittävät yksilökohtaisesti vähimmäispalkkatason. Vähimmäispalkat tukevat työllisyyttä. Jos tämä taso on kuitenkin liian korkea

suhteessa työntekijöiden tuottavuuteen, se kääntyy niitä työntekijöitä vastaan, joiden tuottavuus on alhainen.<sup>27</sup>

Viime vuosina monissa maissa on toteutettu erilaisia verotuksen ja sosiaaliturvan muutoksia, joiden tavoitteena on parantaa vähän koulutettujen, matalan tuottavuuden alojen työntekijöiden työllisyystilannetta, integroida heidät takaisin yhteiskuntaan ja estää tuloerojen liiallinen kasvu.<sup>28</sup> Matalapalkkaisten työmarkkina-aseman parantaminen edellyttää useita toisiaan tukevia toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet kasvattavat julkisia menoja, mutta onnistuessaan ne toisaalta parantavat elatussuhdetta ja siten sosiaaliturvan rahoituspohjaa.

Toimenpiteitä on suunnattu sekä työvoiman kysyntään että tarjontaan. Joissakin tapauksissa vaikeasti työllistyviä palkkaaville työnantajille on annettu vero- ja maksualennuksia tai tukia, toisissa taas työntekijöiden nettoansioita on kohotettu verohelpotuksilla tai työhön liittyvillä etuuksilla (in-work benefits).

Tällaiset välittömästi vaikuttavat toimenpiteet ovat tarpeellisia, sillä työttömyyden pitkittyessä paluu työelämään tulee entistä vaikeammaksi. Työttömänä ollessa ammattitaito rapautuu ja pitkään jatkuessaan työttömyys vahvistaa riippuvuutta tukijärjestelmistä sekä lisää helposti monien ongelmien syntymistä ja kasautumista. Tuki- ja aktivointitoimenpiteet voivat lievittää vaikeasti työllistyvien ongelmia ja helpottaa yleistä työttömyystilannetta lyhyellä aikavälillä, varsinkin jos toimenpiteiden avulla voidaan korjata vääristyneitä kannustinvaikutuksia.

Lyhyen tähtäyksen tukitoimenpiteet eivät kuitenkaan yksinään ole riittäviä. Matalapalkka-alojen tukitoimet eivät välttämättä lisää kokonaistyöllisyyttä pitkällä aikavälillä. Jos vähän koulutettujen ja puutteellisen ammattitaidon omaavien työntekijöiden kysyntä on oleellisesti heikentynyt, ainoa kestävä ratkaisu pitkällä tähtäyksellä on pyrkiä korjaamaan huonoja lähtökohtia eli työntekijöiden perusosaamistasoa ja työkykyisyyttä on nostettava kautta linjan. Etenkin vaikeasti työllistyvien työmarkkinakelpoisuutta on lisättävä huolehtimalla koulutuksesta, täydennys- ja uudelleen koulutuksesta sekä työkyvyn säilymisestä. Ainoastaan tällä tavalla voidaan yrittää korjata ongelman varsinaista syytä eli työn kysynnän ja tarjonnan huonoa kohtaantoa.

Vaikeasti työllistyvien työmarkkina-aseman parantamiseen tarvitaan siten sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimenpiteitä, jotka yhtäaikaan toteutettuina tukevat toisiaan. Matalapalkka-alojen lyhyen tähtäyksen tukitoimet on nähtävä pikemminkin ensiapuna kuin lopullisena ongelman ratkaisuna. Niiden lisäksi kouluttamisen, elinikäisen oppimisen ja työkyvystä huolehtimisen tulee olla työllisyys- ja sosiaalipolitiikan pysyvä perusta.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Kirjallisuudessa on keskusteltu paljon vähimmäispalkan vaikutuksesta työllisyyteen. Sekä sen positiivisia että negatiivisia vaikutuksia on usein liioiteltu. Monissa tapauksissa sen on nähty vääristävän palkkapolitiikkaa ja haittaavan työllisyyttä. Greggin (1999) mukaan on näyttöä siitä, että jos vähimmäispalkkataso on suhteellisen alhainen, se ei vaikuttane haitallisesti kokonaistyöllisyyteen. Vaikutukset ovat kuitenkin erilaiset eri työntekijäryhmissä: vakiintuneet työntekijät hyötyvät vähimmäispalkasta, kun taas nuorten ja marginaaliryhmien (esim. vähän osaavien) työmarkkinoille pääsemistä tai palaamista se haittaa.

<sup>28</sup> Katso esim. Pearson ja Scarpetta (2000)

<sup>29</sup> Euroopan unionin työllisyyspolitiikan keskeinen linja on ollut aktivoida työttömiä kannustamalla heitä monin tavoin työelämään tai koulutukseen. Erityistoimenpiteillä on pyritty parantamaan ennen kaikkea vaikeasti työllistyvien työmahdollisuuksia. Ks. esim. Euroopan komission julkaisu *Social Protection in Europe 1997* ja komission kertomus KOM (1998/774).

### *Heikossa työmarkkina-asemassa olevat on heterogeeninen ryhmä*

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työntekijöiden joukko on hyvin heterogeeninen. Esimerkiksi osa matalapalkkaisista saattaa olla peruskoulutettuja nuoria, joiden taidoille ei ole työmarkkinoilla tällä hetkellä kysyntää, mutta jotka voisivat työllistyä suhteellisen helposti jollain muulla alalla tai lisäkoulutuksen jälkeen. Toisaalta on sellaisia, jotka ovat työttömiä puutteellisen koulutuksen tai ammattitaidon vuoksi. Monissa maissa erityisesti ikääntyvien koulutustaso on nuoriin verrattuna heikko. Lisäksi on sellaisia, joiden työkyky ja –taidot ovat oleellisesti heikentyneet ja joiden työllistymiseen tarvitaan yksilön työkyvyn oleellista parantamista ja työvoima- ja sosiaalihallinnon yhteistyötä.

Ryhmän heterogeenisuuden vuoksi yleiset ja kaikille suunnatut toimenpiteet eivät ole tehokkaita. Parhaat tulokset saavutetaan tarkasti suunnatuilla toimenpiteillä, jotka on kohdennettu suhteellisen rajattuun joukkoon, jopa räätälöity yksittäisten pienryhmien tarpeisiin. Sen vuoksi on tarkoin harkittava, mitä työttömiä tai työttömyysriskiryhmää halutaan ensisijaisesti tukea ja suunniteltava toimenpiteet näiden tarpeiden mukaan. Moderni yhteiskunta ja nykyiset sosiaaliturva- ja verotusjärjestelmät edellyttävät todennäköisesti monitahoisia ja yksilöllisiä ratkaisuja.

### *Työllisyystoimenpiteiden tavoitteet*

Matalapalkkaiselle työvoimalle suunnatut työllisyystoimenpiteet vaikuttavat myönteisesti kokonaistyöllisyyteen ja auttavat samalla säilyttämään sosiaalisesti hyväksyttävät palkat ja tulonjaon. Toisin sanoen tavoitteena ei ole pelkästään parantaa yhteiskunnan tehokkuutta, vaan huolehtia samalla myös siitä, että tulonjako pysyy oikeudenmukaisena ja kaikkien kansalaisten integroituminen yhteiskuntaan turvataan. Työllisyyttä tukevassa toiminnassa on sen vuoksi kyse laajemmasta kokonaisuudesta kuin pelkästään työttömyyden torjumisesta.

Työnteon kannustavuutta lisäävien toimenpiteiden tavoitteet on määriteltävä tarkoin. Joidenkin toimenpiteiden ensisijaisena tavoitteena on kohottaa heikosti koulutetun työvoiman työllisyyttä rohkaisemalla työelämän ulkopuolella olevia työhön, kun taas toisilla toimenpiteillä vaikutetaan ennen kaikkea tulonjakoon suuntaamalla kannustavia toimenpiteitä matalatuloisille, työelämässä jo mukana oleville. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa toteutettu työllisen kotitalouden verohyvytys on vaikuttanut ensi sijassa tulonjakoon eikä niinkään kansalaisten työmarkkinakäyttäytymiseen.

### *Työn tarjonnan kannustaminen*

Useissa maissa on lisätty kannusteita tekemällä työnteko taloudellisesti houkuttelevammaksi kuin sosiaalietuuden turvin eläminen. Esimerkiksi Kanadassa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa on lisätty työstä saatavaa nettoansiota työssä oloa tukevilla etuuksilla. Näiden etuuksien (ns. *in-work benefit*) periaatteena on, että työtön voi työllistyttyään saada vielä tietyn aikaa aikaisemmat sosiaalietuutensa osittain tai kokonaan, jolloin matalapalkkainenkin työ on kannattavaa. Tukien lopullisena tavoitteena on saattaa tuen saajat työmarkkinoille itsenäisen toimeentulon piiriin. Tällaisia motivoivia aktivointitoimia ovat muun muassa matalapalkkaisten tuen ennallaan pitäminen ansiotuloista huolimatta, työllistymisbonukset, työssäkäyntikulujen huomioon ottaminen viimesijaisessa toimeentuloturvassa, koulutusmahdollisuudet ja työllistymiskurssit.

Kannustinloukkuja on purettu myös matalapalkkaisille suunnatuilla verohelpotuksilla. Yhdysvalloissa on sovellettu ansiotulojen verohyvytystä (*Earned Income Tax Credit*) jo 1970-

luvulta lähtien. Viime vuosina tästä toimenpiteestä on keskusteltu enenevässä määrin myös Euroopassa. Sen tarkoituksena on tarjota verotukea niille, jotka työskentelevät minimipalkalla tai hiukan sen yläpuolella.

Suomessa pienituloisten verohelpotuksia on toteutettu korottamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä useaan otteeseen. Vuonna 1997 vähennyksen enimmäismäärää korotettiin ensimmäisen kerran, jolloin se nousi 2 000 markasta 5 500 markkaan. Samalla tehtiin muutos, jonka mukaan ansiotulovähennystä ei enää voinut saada työttömyyspäivärahoista. Vuosina 2000 ja 2001 vähennysten enimmäisvähennys oli 9 800 markkaa ja vuonna 2002 se nostettiin 2 140 euroon (12 724 markkaa).

Pelkät taloudelliset tuet eivät kuitenkaan koskaan ratkaise työmarkkinoilla huonossa asemassa olevien ongelmaa. Taloudellisten tukien suurimpana puutteena on, etteivät ne kytkä riskiryhmiä työmarkkinoille. Tärkeää on, että riskiryhmät motivoituvat ja rohkaistuvat osallistumaan työmarkkinoille. Jotta työllistyminen olisi kestävä, toimenpiteiden tulisi olla pikemminkin yksilöllisiä "palvelupaketteja" kuin pelkkiä tukia. Parhaiten riskiryhmät integroituvat työmarkkinoille, jos tukitoimenpiteisiin liittyy työntekijälle työn ohessa annettavaa koulutusta ja työnantaja on sitoutunut mukaan toimintaan.

#### *Työn kysyntään vaikuttavat toimenpiteet*

Monissa Euroopan maissa on pyritty edistämään vaikeasti työllistettävien työllistymistä erilaisin toimenpitein, joita ovat:

- työllistämistuet avoimilla työmarkkinoilla (esim. taloudelliset tuet kuten kertakorvaukset, verohelpotukset, sosiaalivakuutusmaksujen alennukset),
- väliaikainen tuettu työllistäminen julkisella ja voittoa tavoittelemattomalla sektorilla ja
- itsensä työllistämisen tukeminen (taloudellinen tuki, neuvonta, koulutus).

Erityisesti työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alennuksesta ja/tai niiden porrastamisesta on keskusteltu Euroopassa laajasti. Sosiaalivakuutusmaksujen alentamisen on ajateltu johtavan työllisyyden kannalta suotuisampiin työllisyysvaikutuksiin kuin tuloveron alentaminen.

Vaikka matalapalkka-alojen työntekijöiden kysyntä on laskenut, niiden palkat ovat pysyneet Euroopan maissa melko vakaina. Sen vuoksi sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen näyttää olevan yksi soveltuva keino alentaa työvoimakustannuksia nykytilanteessa.

Belgiassa tietäntyyppisiin töihin nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä palkkaavat työnantajat saavat suurehkoa tukea kolmen vuoden ajan ja täyden vapautuksen sosiaalivakuutusmaksuista. Ranskassa työnantaja saa pitkäaikaistyöttömän työllistäessään tukea ja vapautuksen työnantajamaksuista. Isossa-Britanniassa vähintään kaksi vuotta työttömänä olleen työllistäjä vapautetaan sosiaalivakuutusmaksuista vuodeksi. Alankomaissa on 1990-luvulla otettu käyttöön useita työnantajille suunnattuja työnantajamaksujen alennuksia, joista viimeisin on vuodesta 1996 lähtien voimassa ollut ns. *SPAK*-menetelmä, jonka tavoitteena on edistää vähän koulutettujen matalapalkkaisten työllistämistä.

Käytännössä tietylle ryhmälle - esimerkiksi matalapalkkaisille - suunnattu työnantajamaksujen alennus voidaan toteuttaa eri tavoin. Näyttää siltä, että elegantisti toteutetun toimenpiteen ja hallinnollisesti yksinkertaisen toimenpiteen välillä on trade off –valintatilanne. Jos maksualennus halutaan toteuttaa ”kauniisti” ja suunnataan pienipalkkaisimmille siten, että se alenee vähitellen palkan kohotessa, järjestelmä on hyvin monimutkainen ja tulee helposti

hallinnollisesti kalliiksi. Esimerkiksi Belgiassa työnantajamaksujen alennus on toteutettu tällä tavalla.

Jos maksualennus puolestaan on tasainen ja koskee kaikkia tiettyyn rajaan saakka ansaitsevia, se on yksinkertainen toteuttaa ja hallinnolliset kustannukset ovat alhaiset, mutta menetelmä on muutoin ongelmallinen, kuten Alankomaiden kokemukset osoittavat. Ensinnäkin maksualennus on taloudellisesti tehoton, koska sitä ei ole kohdennettu tarkemmin. Toiseksi se johtaa korkeaan marginaaliveroon ja yhtäkkiseen työvoimakustannusten nousuun maksuhelpotuksen ylärajalla. Korkea marginaalivero kynnyksen kohdalla ei kannusta nostamaan matalapalkkaisten palkkoja. Työnantajan ei myöskään kannata investoida työntekijänsä kouluttamiseen, sillä koulutuksen ja osaamisen kohoamisen myötä palkka saattaa nousta maksuhelpotusta korkeammalle, jolloin työnantajan saama tuki loppuu. Myös työntekijän kannusteet koulutukseen saattavat heiketä. Toisin sanoen menetelmä, jonka tavoitteena oli alun perin helpottaa matalapalkkaisten, puutteellisen ammattitaidon omaavien työmarkkina-asemaa, saattaakin lukita heidät heikosti osaaviksi, eräänlaiseen osaamisloukuun.

Yritysten rekrytointipolitiikkaa on hyvin vaikeaa muuttaa pelkillä taloudellisilla kannusteilla. Parempia tuloksia saadaan, jos avoimien työmarkkinoiden työllistämistukeen kytetään harjoittelua ja koulutusta kuten esimerkiksi Saksan oppisopimuskoulutuksessa. Tällöin toimenpiteet täydentäisivät toisiaan. Yhtäältä pelkkä maksuhelpotus ei välttämättä riitä lisäämään puutteellisen ammattitaidon omaavien työntekijöiden kysyntää, mutta toisaalta monien matalapalkkaisten kohdalla pelkästään koulutuskaan ei tuo ratkaisua. Tarvitaan monipuolista keinovalikoimaa.

#### *Sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen ja porrastaminen*

Sosiaalivakuutusmaksujen alentamisen ja porrastamisen vaikutuksia on tutkittu laajasti myös Suomessa.<sup>30</sup> Tulokset osoittavat, että maksujen alennuksilla on positiivinen vaikutus työllisyyteen, olivatpa alennukset tasasuuruisia tai progressiivisia. Vaikutukset eivät ole kuitenkaan kovin suuria. Työllisyysvaikutukset riippuvat ratkaisevasti palkkajoustoista ja toimialasta. Yleinen johtopäätös on, että merkittävä työllisyyden lisäys saavutettaisiin ainoastaan tuntuvilla alennuksilla.

Suomessa työnantajamaksujärjestelmä on kehittynyt nykymuotoonsa erillISRatkaisuIN. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut eivät ole tasasuuria ja niitä porrastetaan jo nykyisin palkkasumman, pääomavaltaisuuden, yrityksen henkilöluvun, työntekijän iän ja työkyvyttömyys- ja työttömyysriskin mukaan.<sup>31</sup>

Erityisesti työnantajan veroluonteisia sosiaaliturvamaksuja on kritisoitu voimakkaasti. Kriittikki on koskenut lähinnä kansaneläkevakuutusmaksua ja sitä sairausvakuutusmaksun osaa, jolla ei ole suoraa yhteyttä edunsaajaan. Palkkaperusteisesti olisi perusteltua kerätä vain ansiosidonnaisiin etuuksiin liittyvät maksut ja hoitaa vähimmäisturvan rahoitus valtion verorahoituksella.

---

<sup>30</sup> Työnantajamaksujen alentamista tai porrastamista koskevat Suomessa tehdyt selvitykset ja niiden keskeiset tulokset on lueteltu *Työnantajamaksujen alentamista ja porrastamista selvittävän työryhmän muistiossa*, sosiaali- ja terveysministeriö 1999:11.

<sup>31</sup> Ks. sosiaali- ja terveysministeriö 1997.

Tällaista menettelyä kannatettiin myös työnantajamaksuja koskevassa työryhmässä vuonna 1999. Työryhmän mielestä sosiaalivakuutusmaksuihin ei tulisi enää luoda uusia väliaikaisia porrastuksia, vaan maksujärjestelmää olisi pikemminkin selkiytettävä vastaamaan enemmän vakuutusperiaatetta. Jos työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu poistettaisiin vähitellen ja sen alentaminen aloitettaisiin alimmasta maksuluokasta, painottuisivat alennuksen vaikutukset lähinnä työvoimavaltaiseen ja pienituloiseen työvoimaan. Jos alennuksen lisäksi toteutettaisiin myös muita sitä tukevia toimenpiteitä esimerkiksi veroratkaisuin, tehostuisivat matalapalkkaisten työllisyysvaikutukset entisestään.

Yksityisen työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun alimman maksuluokan maksua alennettiin heinäkuun 2000 alusta lähtien ja vuoden 2002 maaliskuun alussa kansaneläkevakuutusmaksua edelleen alennettiin kaikissa maksuluokissa mutta painottaen suhteellisesti eniten alinta maksuluokkaa. Myös kuntatyönantajan sosiaaliturvamaksua alennettiin. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen enimmäismäärä on nostettu vuosina 1997, 1999, 2000 ja 2002.

#### *Toimenpiteiden kansantaloudelliset vaikutukset*

Työllistyminen tai työpaikan säilyttäminen on sekä yksilön että koko kansantalouden hyvinvoinnin keskeinen tekijä. Onnistuneet työllistymisen tukitoimet voivat alentaa kokonaistyöttömyyttä ja kasvattaa työllisyysastetta sekä lisätä sosiaalista yhteenkuuluvaisuutta. Toisaalta erilaiset tukitoimet aiheuttavat monenlaisia kustannuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Jotta toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuutta ja kokonaistaloudellista tehokkuutta voitaisiin arvioida, olisi kunkin toimenpiteen kustannukset ja hyödyt pystyttävä arvioimaan. Käytännössä sekä työllisyysvaikutusten että kustannusten identifioiminen on kuitenkin vaikeaa. Lopulliset kokonaisvaikutukset kansantalouden tasapainoon näkyvät vasta pitkällä aikavälillä.

Eri maiden kokemukset<sup>32</sup> tukevat sitä johtopäätöstä, että työnteon kannustavuutta lisäävät toimenpiteet kasvattavat työssä olevien lukumäärää. Työllisyysvaikutukset eivät useimmissa tapauksissa ole kuitenkaan olleet kovin suuria. Työhön liittyvien etuuksien (*in-work benefits*) epäkohtana voidaan pitää sitä, että usein jo työmarkkinoilla olevien työnteon määrä pienenee. Toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset voivat kohottaa veroja ja alentaa sitä kautta muiden työntekijäryhmien työn tarjontaa. Toimenpiteiden onnistumisen arviointi riippuukin siten viime kädessä siitä, halutaanko kansantaloudessa kasvattaa kokonaistyön määrää vai työllisyysastetta.

Jos työllisyystukien ja verohyvitysten rahoittamiseksi leikataan julkista kulutusta tai korotetaan veroja ja maksuja toisaalla, lopullinen työllisyysyhyöty pienenee. Toimenpiteiden kustannukset riippuvat keskeisesti toimenpiteiden kohdentamisesta. Jos tukitoimet ja hyvitykset ovat yleisiä eli kaikille suunnattuja, toimenpiteiden piiriin lukeutuu myös paljon sellaisia työntekijöitä, jotka olisivat työllistyneet muutoinkin (ns. *deadweight loss*). Tällöin toimenpide on taloudellisesti tehoton. Lisäkustannuksia voi aiheutua myös siinä tapauksessa, että toimenpiteiden avulla tuetut työntekijät syrjäyttävät työmarkkinoilla muita työntekijöitä.

Toimenpiteiden vaikutukset saattavat heijastua hyvinkin pitkän ajan päähän. Esimerkiksi matalapalkkaisten työntekijöiden tiettyyn palkkatasoon sidottu työnantajamaksun alennus Alankomaiden tapaan voi murentaa sekä työntekijän että työnantajan kannusteita investoida koulutukseen ja osaamiseen, mikä on haitallista yritysten tuottavuuskehityksen ja koko

---

<sup>32</sup> Ks. Pearson ja Scarpetta (2000)

kansantalouden kilpailukyvyn kannalta. Yleisesti ottaen matalapalkka-alojen tukeminen suosii usein jo muutoin taantumassa olevia toimialoja ja hidastaa tuotannon ja työmarkkinoiden välttämätöntä rakennemuutosta, mikä saattaa johtaa tehokkuuden laskuun ja kokonaistuotannon alenemiseen. Tällöin kokonaisvaikutus työllisyyteen on negatiivinen.

Jos sen sijaan taloudellisiin tukitoimiin kytketään myös työn ohessa annettavaa koulutusta, työntekijöiden osaaminen ja ammattitaito kohoaa, mikä parantaa tuottavuutta pitkällä aikavälillä koko kansantalouden tasolla. Edellytyksenä luonnollisesti on, että koulutus on tehokasta. Väestön ikärakenteen muuttuessa ja elatusuhteen heikentyessä tuottavuuden kohottaminen on erityisen tärkeää.

Toimenpiteiden tehokkuutta arvioitaessa kustannuksia on verrattava kuitenkin myös niiden vaihtoehtoiskustannuksiin. Monessa tapauksessa se, ettei toimenpiteitä toteutettaisi ollenkaan, voi tulla lopulta kalliimmaksi. Vaikka toimenpiteet maksaisivatkin, yhteiskunnan kannalta on paljon kalliimpaa, jos työntekijät syrjäytyvät työmarkkinoilta kokonaan ja sosiaalinen yhteenkuuluvaisuus heikkenee - yksilötason hyvinvoinnista puhumattakaan.

Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen porrastaminen matalapalkkaisuuden mukaan heikentää myös sosiaalivakuutuksen läpinäkyvyyttä ja vakuutusperiaatetta.

#### *Toimenpiteiden suunnittelu ja toteutus*

Matalapalkkaisten työntekijöiden kannustamistoimenpiteiden parhaiden käytäntöjen siirtäminen maasta toiseen ei ole yksioikoista. Toimenpiteiden onnistuminen jossakin maassa ei välttämättä takaa sitä, että niitä voisi soveltaa sellaisinaan muissa maissa. Toimenpiteiden tehokkuus riippuu ratkaisevasti erilaisista institutionaalisista puitteista.

Institutionaalisten tekijöiden merkitystä voidaan havainnollistaa jakamalla maat karkeasti ottaen kahteen ryhmään (Pearson & Scarpetta 2000). Sellaisissa maissa, joissa verotuksen ja etuuksien taso on matala, vähimmäispalkat suhteellisen alhaiset ja tuloerot suuret, keskeisimpänä tavoitteena on lisätä työvoiman tarjontaa ja kasvattaa heikosti palkattujen työntekijöiden tuloja. Tähän ryhmään kuuluvissa maissa on sen vuoksi panostettava ensisijaisesti työn tarjontaa lisääviin toimenpiteisiin kuten työntekoon liittyviin etuuksiin (*in-work benefits*) ja verohyvityksiin.

Niissä maissa puolestaan, joissa verotuksen ja etuuksien taso on korkea, vähimmäispalkat suhteellisen korkeat ja tuloerot pienet, työnteon houkuttelevuuden lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet voivat osoittautua kalliiksi ja kärjistää korkeaan verotukseen liittyviä kannustinongelmia entisestään. Toimenpiteistä tulevat näissä maissa kyseeseen lähinnä erilaiset palkkoihin liittyvät tuet, sillä tavoitteena on ennen kaikkea puutteellisesti koulutetun ja vähän osaavan työvoiman kysynnän lisääminen.

Esimerkiksi Yhdysvalloissa on alhaiset minimipalkat, alhainen etuuksien ja verotuksen taso sekä suhteellisen epätasainen tulonjako. Nämä olosuhteet mahdollistavat mittavankin ansiotulojen verohyvityksen. Koska marginaalivero on alhainen, hyvitys voidaan rajata koskemaan suhteellisen pientä joukkoa. Toisenlaisissa olosuhteissa etuudet ja hyvitykset laajenevat nopeasti koskemaan suurta määrää työntekijöitä. Mitä korkeampi verotuksen taso on, sitä hankalampaa on toteuttaa työllisyyttä tukevien etuuksien tai kohdennettujen palkkatukien asteittainen aleneminen asetetun rajan jälkeen.



## *Arviointia*

Teknologinen muutos ja kansainvälisen talouden kehitys eivät todennäköisesti hidastu tulevaisuudessa. Siksi alhaisen tuottavuuden työvoiman huono työmarkkina-asema ei ole ohi-menevä, suhdanneluonteinen ongelma. Vaikka yleinen koulutustaso jatkuvasti kohoaakin, työmarkkinoilla tulee aina olemaan sellaisia työntekijöitä, joiden osaaminen on heikompaa suhteessa muihin. Sen vuoksi matalapalkkaisten työntekijöiden työllisyyttä tulisi pyrkiä parantamaan kestäväällä tavalla.

Työnteon kannustavuuden lisäämiseen tähtäävä politiikka sisältää monia mielenkiintoisia mahdollisuuksia. Mitään kertaluonteista ratkaisua ei ole kuitenkaan löydettävissä. Yksittäiset toimenpiteet ovat vain osaratkaisuja eivätkä yksinään riittäviä. Paras tulos saavutetaan, jos toteutetaan useita toisiaan täydentäviä toimenpiteitä. Ensiksikin yleiset työllisyyden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat tarpeellisia, mutta niiden lisäksi tarvitaan myös eri kohderyhmille kohdennettuja toimenpiteitä, koska matalapalkkaiset työntekijät ovat hyvin heterogeeninen joukko. Toiseksi riittämättömän koulutuksen ja ammattitaidon omaavan työvoiman asemaa voidaan kohentaa pitkällä aikavälillä vain parantamalla heidän osaamistaan, mutta sen lisäksi tarpeellisia ovat myös välittömästi auttavat tukitoimenpiteet. Kolmanneksi vähemmän osaavien, matalapalkkaisten työntekijöiden työllisyyttä voidaan parantaa sekä työnantajille että työntekijöille suunnatuilla toimenpiteillä.

### ***Ikääntyvät ja ikääntyneet työmarkkinoilla***

Samaan aikaan kun eliniän odote on noussut huomattavasti, keskimääräinen todellinen eläkkeellesiirtymisikä on alentunut ja eläkkeellä oloaika pidentynyt merkittävästi. Todellinen työelämästä poistumisikä on Suomessa keskimäärin alle 60 vuotta. Yhdessä alentuneen syntyvyyden kanssa varhainen työelämästä poistuminen johtaa jo lähivuosina työvoiman supistumiseen ja elatussuhteen huononemiseen. Sen vuoksi varhaista eläkkeelle siirtymistä hillitsevät toimenpiteet ovat keskeinen tekijä pyrittäessä kohottamaan työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä. Pidemmän ja terveemmän elämän tulisi johtaa pikemminkin pidempään työelämässä pysymiseen - ei lyhyempään, kuten viime vuosikymmeninä on tapahtunut.

Viime vuosina Suomessa on ollut tavoitteena toteuttaa työelämässä, työkykyä ylläpitävässä toiminnassa ja koulutuspolitiikassa sekä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmässä sellaisia muutoksia, jotka kannustavat työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palvelukseensa myös ikääntyvää henkilöstöä ja jotka edistävät ikääntyvien työssä ja työmarkkinoilla pysymistä. Tavoitteena on lisätä työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä ja myöhentää pitkällä aikavälillä keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää lähemmäs normaalia vanhuuseläkeikää ja vähentää sitä kautta eläkemaksujen nousupaineita.

### ***Suomen eläkejärjestelmän erityispiirteitä***

Suomen eläketurva koostuu pääpiirteissään kahdesta lakisääteisestä eläkejärjestelmästä, jotka yhdessä takaavat eläketurvan Suomessa asuville henkilöille vanhuuden, työkyvyttömyyden ja ikääntyvien pitkäaikaistyöttömyyden sekä perhehuoltajan kuoleman varalta. Kansaneläke turvaa universaalin periaatteen mukaisesti vähimmäistoimeentulon niille eläkkeensaajille, jotka eivät saa muuta eläkettä tai joiden eläketulot ovat pienet. Työeläkkeen tarkoituksena on turvata kohtuullisesti työssäoloaikana saavutettu kulutustaso eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Eurooppalaisessa vertailussa Suomen julkisen ja yksityisen sektorin la-

kisääteiset eläkejärjestelmät luetaan lakisääteiseen julkiseen perusturvaan eli ensimmäiseen pilariin.

Varhaiseläkejärjestelmässämme on useita erilaisia vaihtoehtoja, jotka mahdollistavat eläkkeelle siirtymisen ennen yleistä eläkeikää. 1990-luvulla varhaiseläkevaihtoehtoja oli kymmenkunta. Eläkeläismääriltään merkittävimmät näistä ovat työkyvyttömyyseläkkeet (varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet ja yksilölliset varhaiseläkkeet) ja työttömyyseläkkeet. Viime vuosina myös osa-aikaeläkkeet ovat lisääntyneet nopeasti.

Perinteiset työkyvyttömyyseläkkeet ovat olleet varhaiseläkevaihtoehtojen runko, jonka ympärillä muiden varhaiseläkkeiden säädökset ovat vaihdelleet (Hytti 1998). Työkyvyttömyyseläke oli 1970-luvulla merkittävin varhaiseläkemuoto. 1980-luvun puolivälistä lähtien varhaiseläkkeille siirtymisen perusteita muutettiin yksilöllisemmiksi. Niin sanotut joustavat eläkkeet tulivat voimaan yksityisellä sektorilla vuonna 1986 ja julkisella sektorilla 1989. Niiden mukaan 55 vuotta täyttäneen, pitkän työuran tehneen henkilön oli mahdollista siirtyä yksilölliselle varhaiseläkkeelle normaalia työkyvyttömyyseläkettä lievemmin perustein. 1980-luvun lopulla otettiin käyttöön myös varhennettu vanhuuseläke ja osa-aikaeläke, joiden ikärajoiksi tuli yksityisellä sektorilla 60 vuotta ja julkisella 58 vuotta.

Yksilöllinen varhaiseläke on ollut joustavista eläkkeistä yleisimmin käytetty. Yksilöllisen varhaiseläkkeen tavoitteena oli luoda eläke, joka olisi muuttuvissa työoloissa mahdollisimman joustava sekä työntekijän että työnantajan kannalta. Eläkekriteereissä otettiin huomioon varsinaisten sairauksien lisäksi myös ikääntyvän työntekijän fyysinen ja psyykkinen rasittuneisuus. Samalla joustavan eläkkeelle siirtymisen tavoitteena oli auttaa yrityksiä sopeutumaan tuotannon vaihteluihin ja mukauttamaan henkilöstönsä ikärakennetta.

Työttömyyseläke tuli voimaan 1971, mutta sen käyttö yleistyi vasta 1970-luvun laman jälkeen. Tällöin eläkkeen ikäraja alennettiin tilapäisesti alkuperäisestä 60 ikävuodesta 55 vuoteen. Työttömyyseläkkeen ikäraja korotettiin asteittain vuodesta 1986 lähtien takaisin 60 vuoteen, joka on ollut alarajana vuodesta 1990 lähtien. Samalla ikääntyvien toimeentulo turvattiin työttömyysturvan lisäpäivien eli niin sanotun eläkeputken avulla. Se merkitsi sitä, että 55 vuotta täyttänyt työtön saattoi olla ansiosidonnaisella päivärahalla siihen saakka, kun täytti 60 vuotta ja pääsi työttömyyseläkkeelle. Käytännössä oli mahdollista saada ansiosidonnaista turvaa 53 vuoden iästä vanhuuseläkeikään saakka. Nimittäin 1990-luvun laman alkaessa työttömyyseläkkeelle voitiin siirtyä 200 päivärahopäivän jälkeen, mutta enimmillään ikääntyvä työtön saattoi saada työttömyyspäivärahaa ensin yleisen säännön mukaan 500 päivää ja sen jälkeen yli 55-vuotias vielä 400 päivän ajan lisäpäivärahaa. Ennen lamaa nämä enimmäisajat toteutuivat vain harvoin - toisaalta hyvän työllisyystilanteen vuoksi ja toisaalta vuodesta 1987 voimassa olleen työllisyyslain ansiosta.

Varhaiseläkkeiden käyttö yleistyi 1980-luvun lopulla ja niiden alaikäraja alkoi tuntua liian alhaiselta suurten ikäluokkien ikääntyessä. Eläketurvaan tehtiin muutoksia, joiden tavoitteena oli edistää työssä pysymistä. Niiden työntekijöiden työeläkkeen karttumista korotettiin, jotka jatkoivat työntekoa 60. ikävuoden jälkeen. Kuntoutuslainsäädäntöä muutettiin siten, että kuntoutusvaihtoehto tuli tutkia aina ennen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämistä. Lisäksi työmarkkinoiden keskusjärjestöjen antamassa suosituksessa korostettiin työkykyä ylläpitävää toimintaa.

Sosiaalimenojen kasvu ja julkisen sektorin velkaantuminen lisäsivät 1990-luvun alussa eläkejärjestelmän uudistustarvetta. Varhaiseläkeoikeuksia tiukennettiin. Vuodesta 1995 alkaen yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nostettiin vähitellen 58 vuoteen ja vuoden 2000 alusta alkaen sitä korotettiin edelleen 60 vuoteen vuonna 1944 tai sen jälkeen syntyneillä.

Myös työttömyyseläkkeen ehtoja muutettiin. Vuonna 1997 työttömyyspäivärahan lisäpäivärahan alaikäraja nostettiin 57 vuoteen, joten eläkeputkeen voi päästä aikaisintaan 55-vuotiaana. Ehtona oli lisäksi, ettei henkilö ollut ennen ikärajan täyttymistä pudonnut työttömyyspäivärahamuotoisen turvan piiristä. Työssäoloehto piteni 6 kuukaudesta 10 kuukauteen. Ne, jotka olivat pudonneet työmarkkinatuella ennen 55 vuoden ikää, jäivät ansio-turvan ulkopuolelle 65 vuoden ikään saakka. Aiemmin tukityö ja työllisyyskoulutus olivat yleinen tapa välttää putoaminen ansiosidonnaiselta turvalta ennen eläkeputkeen pääsyä, mutta viime vuosien työvoimapolitiikan ja työttömyysturvan muutokset ovat vaikeuttaneet tämänkaltaista päivärahaoikeuden uusimista ja toisaalta helpottaneet lyhytaikaisten työsuh-teiden vastaanottamista.

Työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahastointi muuttui vuoden 2000 alussa siten, että yrityskoosta riippuvat työnantajien omavastuut tulivat kummassakin eläkkeessä saman-suuruisiksi. Kuitenkin jos työnantaja ottaa töihin yli 50-vuotiaan, hänen vastuunsa työttö-myys- ja työkyvyttömyyseläkkeistä on alempi.

Osa-aikaeläkkeen ikärajan alentamisen tavoitteena oli kannustaa ikääntyvien työntekijöiden pysymistä työelämässä ennaikaiselle eläkkeelle jäämisen sijaan. Sitä alennettiin ensin vuonna 1994 58 vuoteen ja vuonna 1998 56 ikävuoteen määräaikaisella lailla. Samalla es-tettiin vanhuuseläkkeen pieneneminen osa-aikaeläkkeen vuoksi.

Vuoden 2000 alusta astui voimaan myös muita muutoksia. Työttömyyseläkkeeseen ei enää lasketa mukaan tulevan ajan eläkeosaa, varhennetun vanhuuseläkkeen varhennuskerrointa pienennettiin ja työnantajan eläkekustannusten omavastuun kiertäminen keinotekoisilla yritysjärjestelyillä kiellettiin lailla. Olennainen muutos tapahtui myös siinä, miten työvoi-maviranomaiset kohtelevat työttömyyseläkeputkessa olevia työttömiä. Työmarkkinaosa-puolet sopivat siitä, että myös eläkeputkessa olevat ikääntyneet työttömät pyritään ensisijai-sesti työllistämään muun muassa työnhakua tukemalla, koulutuksella ja tukityön avulla.

Vuoden 2000 alusta toteutettiin myös työttömyyseläkkeen ehtoja lieventävä lainmuutos, jonka seurauksena ansio- tai perusturvalta pudonneet henkilöt saattoivat tulla oikeutetuiksi työttömyyseläkkeeseen edellyttäen, että heillä oli työhistoriaa vähintään viisi vuotta vii-meisten 15 vuoden aikana. Tämän muutoksen merkitys jäi kuitenkin odotettua vähäisem-mäksi.

Syksyllä 2001 työmarkkinaosapuolet solmivat periaatesopimuksen yksityisen sektorin työ-eläkkeiden kehittämisestä.<sup>33</sup> Tavoitteena on muuttaa työeläkejärjestelmää niin, että keski-määräinen eläkkeelle jäämisikä myöhentyisi parilla kolmella vuodella. Samalla on tarkoitus varautua eliniän kasvuun sekä varmistaa ansiosidonnaisten eläkkeiden tavoitetaso riittäväk-si ja työssä jatkamiseen kannustavaksi. Mikäli tässä onnistutaan, työeläkemaksun nousu-paineet vähentyvät ja järjestelmän pitkän aikavälin rahoitus on aiempaa vakaammalla poh-jalla. Uudistusten on tarkoitus tulla voimaan pääsääntöisesti vuoden 2005 alussa.

---

<sup>33</sup> Sopimusta kuvaillaan tarkemmin luvussa 7.2.2.

Osa periaatesopimuksessa sovituista lakiuudistuksista on jo vahvistettu. Vuoden 2005 alusta osa-aikaeläkkeen ikäraja nousee takaisin 58 ikävuoteen vuonna 1947 ja sen jälkeen syntyneillä. Lisäksi yksityisten alojen ja kansaneläkejärjestelmien yksilöllisestä varhaiseläkejärjestelmästä luovutaan vuoden 2004 alusta lähtien siten, että varhaiseläkkeitä ei myönnetä enää vuoden 1943 jälkeen syntyneille. Kun mahdollisuus siirtyä yksilölliselle varhaiseläkkeelle työkyvyn heikennyttä poistuu, erityisesti 60 vuotta täyttäneiden työntekijöiden työkyvyttömyyseläkeoikeuden arvioinnissa painotetaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta.

Samaan aikaan työeläkesopimuksen kanssa myös työttömyysturvajärjestelmän uudistamista pohtinut työryhmä sai valmiiksi ehdotuksensa, jossa sovittiin työttömyysturvan lähivuosien uudistuksista. Uudistusten tavoitteena on kohentaa ikääntyneiden työllisyyttä edelleen. Vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneiden lisäpäiväoikeuden ikäraja ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 57 vuodesta 59 vuoteen. Edellytyksenä lisäpäiväoikeudelle olisi jatkossa myös se, että henkilöllä on työttömyyspäiväraha-oikeuden 500 päivän enimmäiskeston täyttyessä työhistoriaa vähintään viisi vuotta viimeksi kuluneen 15 vuoden aikana. Lisäpäiviä maksettaisiin sen kuukauden loppuun, jolloin henkilöllä on oikeus siirtyä vanhuuseläkkeelle ilman varhennusvähennystä. Halutessaan henkilö voisi senkin jälkeen olla työnhakijana ja hänelle maksettaisiin työttömyyspäivärahaa ja myös lisäpäiviä sen kuukauden loppuun, jona henkilö täyttää 65 vuotta. Lisäpäiviä koskeva muutosehdotus korvaisi jatkossa työttömyyseläkkeen. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan pääosin vuoden 2003 alussa.

Varhaiseläkkeelle voi jäädä myös suurin piirtein aktuaarisesti vähennetyn varhennetun vanhuuseläkkeen kautta. Tämän vaihtoehdon suosio rajoittuu lähinnä tapauksiin, joissa vapaaehtoisen vakuuttamisen kautta eläketurva on muuten täydennetty suurin piirtein täydelle tasolle. Muissa tapauksissa varhennettu vanhuuseläke on harvoin kilpailukykyinen vaihtoehto, sillä muiden varhaiseläkemuuotojen kautta pääsee eläkkeelle ilman aktuaarista vähennystä.

### *Eläke-etuuksien kansainvälinen vertailu*

Eläke-etuuksien kansainvälinen vertailu on ongelmallista muun muassa siksi, että institutiot, eläkeoikeuden syntymiseen vaikuttavat tekijät ja eri varhaiseläkevaihtoehtojen tarkoitus ovat hyvin erilaiset eri maissa. Hytin (1998) mukaan ikääntyvän väestön ansiotyöhön osallistumisen ja työstä poistumisen erot EU-maiden välillä johtuvat suurelta osin tietoisesta politiikasta. Toimintamallit voidaan jakaa kolmeen perustyyppiin: ulkoistamiseen, integrointiin ja markkinasuuntautumiseen. Ulkoistamisen myötä työmarkkinariskit siirretään hyvinvointivaltion kannettaviksi. Tällaista toimintamallia ovat noudattaneet erityisesti Manner-Eurooppa ja Suomi. Toinen toimintamalli, integrointi, nojaa työnteon ensisijaisuuteen ja liittyy yleensä koko työikäiselle väestölle suunnattuun aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan. Integrointia on toteutettu erityisesti Ruotsissa. Markkinasuuntautuneissa maissa kuten esimerkiksi Isossa-Britanniassa valtio ei tarjoa ennen aikaista työstä poistumista tukevia järjestelyjä, mutta voi kuitenkin edesauttaa markkinoilla syntyneitä toimintatapoja.

Työkyvyttömyyseläkkeet ovat keskeinen varhaisen eläkkeelle siirtymisen väylä kaikissa maissa. Eri maiden työkyvyttömyyseläkkeitä on kuitenkin kaikkein vaikein verrata, koska eläkeoikeus määräytyy eri maissa hyvin eri tavoin. Yleisenä suuntauksena Euroopan maissa on ollut työkyvyttömyyden ehtojen tiukentaminen.

EUROSTAT ryhmittelee varhaiseläkejärjestelmät eläkkeen tarkoituksen mukaan kolmeen pääryhmään: normaalia eläkeikää aiemmin myönnettyihin vanhuuseläkkeisiin, heikentyneen työkyvyn perusteella myönnettyihin eläkkeisiin ja työmarkkinasyistä myönnettyihin eläkkeisiin. Ensiksi mainittuja ovat vakuutusvuosien täyttymiseen perustuvat vanhuuseläkkeet, aktuaarisesti vähennetyt varhennetut vanhuuseläkkeet ja työnteon vähentämistä kompensoivat osa-aikaeläkkeet.

Toisin kuin Manner-Euroopassa missään Pohjoismaassa ei ole yleisen eläkejärjestelmän puitteissa mahdollista siirtyä vanhuuseläkkeelle pelkästään täyttyneiden vakuutusvuosien perusteella. Manner-Euroopan maissa varhaiseläkevaihtoehdot keskittyvät lähinnä vanhuuseläkejärjestelmiin ja työmarkkinasyillä perusteltuihin eläkkeisiin. Isossa-Britanniassa ei ole lainkaan lakisääteisiä varhaiseläkevaihtoehtoja. Pohjoismaista Islannissa ja Norjassa, joissa yleinen eläkeikä on 67 vuotta, ei ole työkyvyttömyyseläkkeiden lisäksi lainkaan lakisääteisiä varhaiseläkkeitä.

Työmarkkinasyihin perustuvia eläkkeitä tai eläkeputken tyyppejä järjestelyjä (eläkkeitä ja pidennettyjä päivärahoituksia) on yleisesti myös muissa maissa. Suomen työttömyyseläkettä vastaavat eläkkeet ovat Manner-Euroopan maissa yleensä työmarkkinasopimuksiin perustuvia. Myös Suomessa työttömyyseläkkeet ja niihin liittyvä eläkeputki ovat pitkälti työmarkkinajärjestöjen neuvottelemia, vaikkakin julkisen vallan hallinnoimia.

Viitamäen (1998) mukaan varhaiseläkkeiden antama toimeentulo on Suomessa jokseenkin samaa tasoa kuin muissa Euroopan vertailumaissa.<sup>35</sup> Sen sijaan työttömyyseläke takaa ikääntyneelle Suomessa paremman toimeentulon kuin muissa maissa. Yli 59-vuotiaista noin 85 prosenttia sai Suomessa varhaiseläkettä tai vastaavaa etuutta, mikä on selvästi enemmän kuin tutkimuksen vertailumaissa.

### *Ikääntyvien osallistuminen työelämään*

Vanhimpien ikäryhmien työvoimaosuus on Suomessa samaa luokkaa kuin EU:ssa keskimäärin. Suomi poikkeaa useimmista muista Euroopan maista siinä suhteessa, että ikääntyvien naisten työvoimaosuudet ovat jokseenkin yhtä suuret kuin ikääntyvien miesten. Yli 55-vuotiaiden naisten työvoimaosuus on Suomessa huomattavasti Euroopan unionin keskitasoa korkeampi. Sen sijaan yli 55-vuotiaiden miesten työvoimaosuus on Suomessa matala verrattuna muihin Euroopan maihin.

Työvoimaosuus on kuitenkin hieman ongelmallinen mittari, kun kuvataan ikääntyneiden työmarkkinatilanteen ajallisia muutoksia tai tehdään kansainvälisiä vertailuja ikääntyneiden työssäolosta. Eri aikoina sosiaaliturvan rakenne ja määräytymisperusteet ovat vaikuttaneet eri tavoin siihen, tilastoidaanko ikääntyneet työttömät aktiiveiksi työnhakijoiksi vai katsoaanko heidät työvoimasta vetäytyneiksi. Vastaavasti kansainvälisissä vertailuissa puhtaasti institutionaaliset erot sosiaaliturvajärjestelmien välillä voivat vaikuttaa huomattavasti ikääntyvien työttömyysasteeseen. Näistä syistä työllisyysaste kuvaa ikääntyneiden työmarkkinatilannetta paremmin.

Alla olevissa kuvioissa on esitetty suomalaisten miesten ja naisten työllisyysasteet eri ikäryhmissä vuodesta 1960 lähtien eli tilanteesta hieman ennen palkansaajien eläkelakien voimaantuloa. Kuviot osoittavat, että yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on nykyisin alhainen se-

---

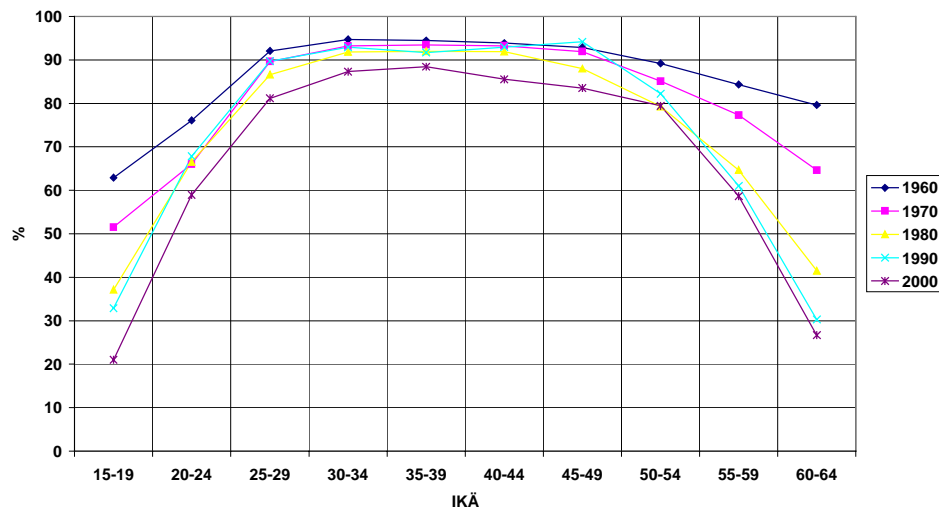
<sup>35</sup> Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Ranska, Ruotsi, Tanska. Vertailu perustuu nettokorvausasteisiin.

kä miehillä että naisilla. Erityisesti ikääntyneiden miesten työllisyysaste on alentunut voimakkaasti vuoden 1960 jälkeen.

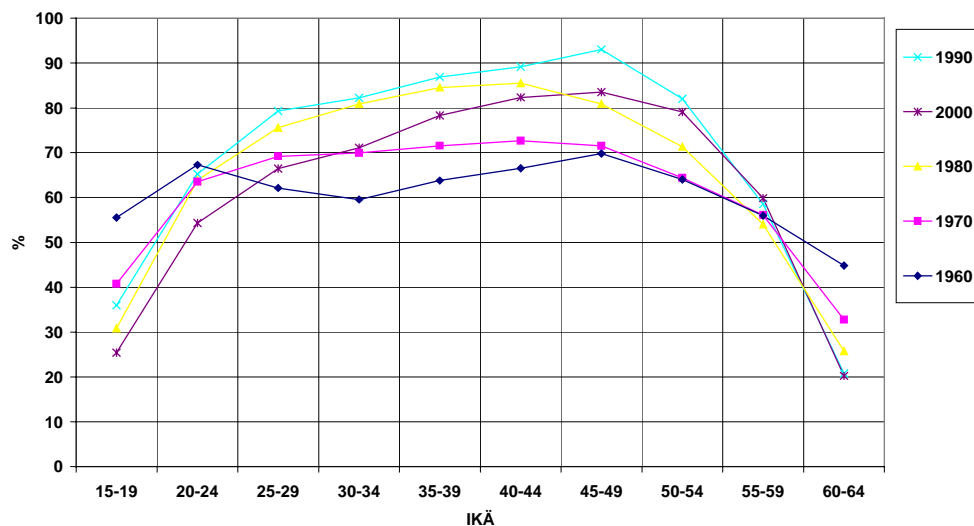
1960-luvun alussa työssä olevista ikääntyneistä huomattava osa työskenteli maa- ja metsätaloudessa. Maa- ja metsätaloussektorin työntekijöistä on edelleenkin suhteellisen suuri osa ikääntyneitä. Kuitenkin määrällisesti suurin yli 50-vuotiaiden työllistäjä niin Suomessa kuin muissakin EU-maissa on nykyisin palvelusektori.

Kuvio 29. Työllisyysasteet ikäryhmittäin ja sukupuolittain vuosina 1960-2001, %

#### Miehet

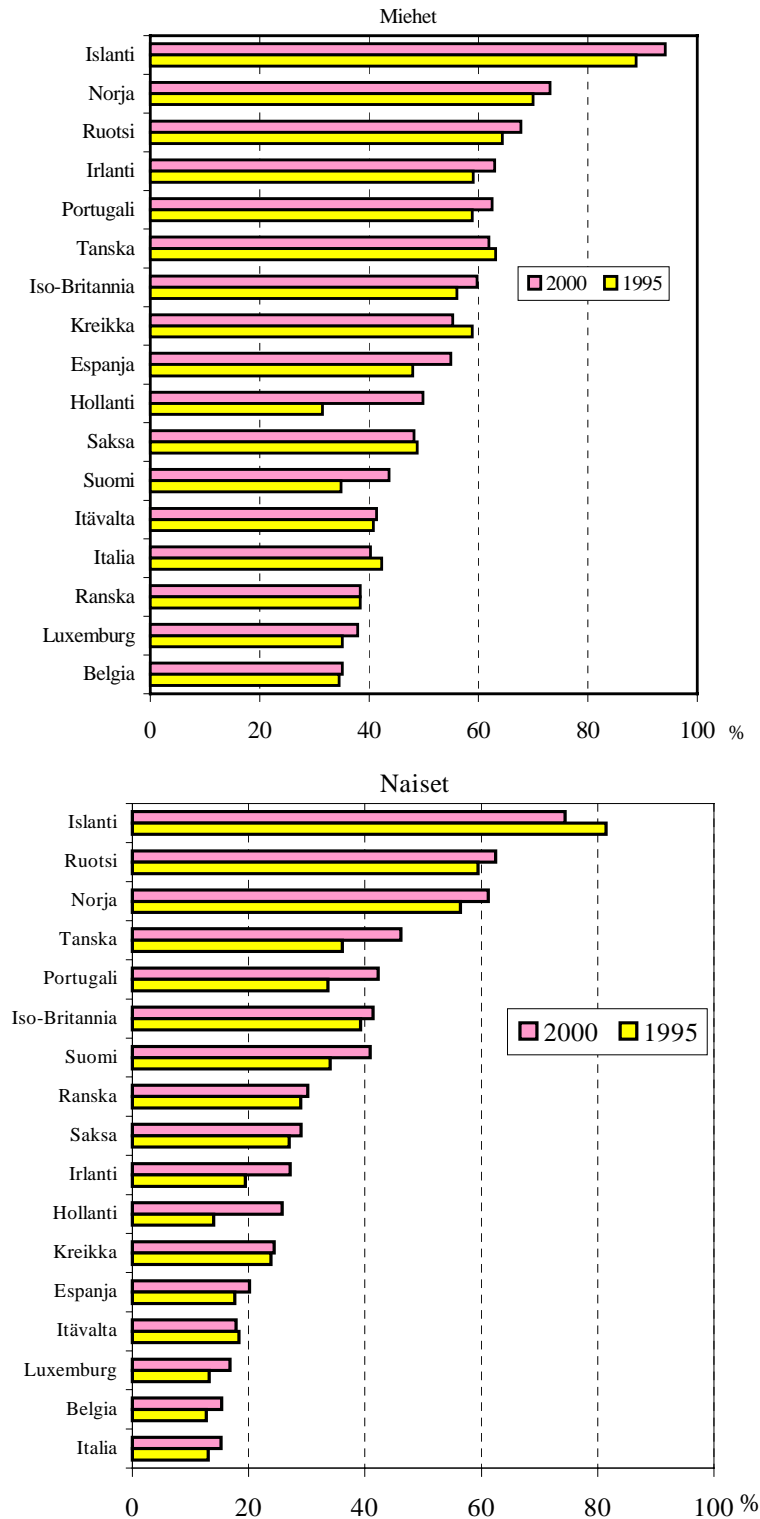


#### Naiset



Ikääntyneiden miesten työllisyysaste on Suomessa myös eurooppalaisittain vertaillen alhainen, kuten oheinen kuvio osoittaa. Ikääntyneiden naisten työllisyys on eurooppalaista keskitasoa korkeampi, mutta heidänkin osaltaan ero Ruotsiin, Norjaan ja Islantiin verrattuna on suuri.

Kuvio 30. 55-64-vuotiaiden työllisyysaste Pohjoismaissa ja EU:ssa, 1995 ja 2000

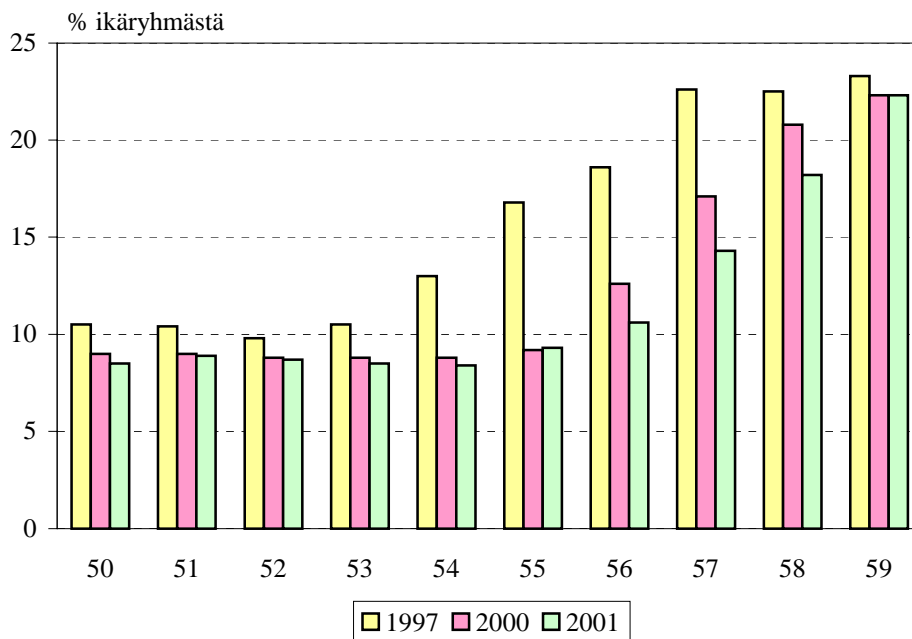


Lähde: OECD Employment outlook

Vuodesta 1998 alkaen ikääntyneiden työllisyys on kasvanut Suomessa nopeasti. Vuonna 2000 molempien sukupuolten työllisyysaste oli 55-64 -vuotiaiden ikäryhmässä 42 prosenttia vastaavan EU-maiden keskiarvo ollessa 38 prosenttia. Ikääntyneiden työllisyysasteen paraneminen Suomessa johtuu ennen kaikkea siitä, että jo töissä olevat ikääntyneet pysyvät nykyisin työssä entistä kauemmin. Työllisyyttä on kasvattanut myös kokoaikaisella eläkkeellä olon väheneminen.

Ikääntyneiden työttömien uudelleen työllistyminen on sen sijaan ollut edelleen vähäistä. Ikääntyvien työttömyys on vähentynyt 1990-luvun laman jälkeen jonkin verran hitaammin kuin työllisyyden kasvun perusteella voisi odottaa. Kun tarkastellaan työttömien määrää suhteessa ikäryhmän kokoon, havaitaan, että työttömien työnhakijoiden osuus 55-59 -vuotiaiden ikäryhmästä oli suurimmillaan 21 prosenttia vuosina 1996-1997 ja on sen jälkeen alentunut 14 prosenttiin (vrt. kuvio). Eläkeputki-ikäisten työttömyys on vähentynyt eniten ikääntyneiden nuorimmissa ikäluokissa. 60-64 -vuotiaiden avoin työttömyys pysyi 1990-luvun aikana suhteellisen matalalla tasolla, kun valtaosa ikääntyneistä työttömistä siirtyi 60 vuotta täytettyään työttömyyseläkkeelle. Työttömien osuus ikäryhmästä on kuitenkin kasvanut hitaasti. Vuoden 2001 lopulla se oli noin viisi prosenttia.

Kuvio 31. 50-59-vuotiaiden työttömien osuus ikäluokasta marraskuussa 1997 ja 2000 sekä syyskuussa 2001



Vaikka ikääntyvien työttömyys suhteessa ikäryhmän kokoon on viime vuosina vähentynyt, on 55 vuotta täyttäneiden työttömien lukumäärä ikäluokkien koon kasvaessa alentunut huomattavasti hitaammin. Samalla työttömyyden rakenne on muuttumassa siten, että yhä suurempi osa työttömistä on pudonnut ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta työmarkkinalle ja siten eläkeputken ulkopuolelle.

Ikääntyvien työntekijöiden työttömäksi joutuminen on erityisen kriittistä muihin työntekijäryhmiin verrattuna. Ikääntyvien työttömyysjaksot ovat yleensä suhteellisen pitkiä. Kaikista ikääntyneistä työnhakijoista pitkäaikaistyöttömiä on yli puolet ja 60-64 -vuotiaiden ikäryhmästä jopa kaksi kolmasosaa. Yli 50-vuotiaiden on keskimääräistä vaikeampi palata työelämään, jos he joutuvat työttömiksi. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan 55-64 -vuotiaista työttömistä ainoastaan muutama prosentti työllistyy vuoden kuluessa työttömyyden alkamisesta. Huomattava osa ikääntyneistä pitkäaikaistyöttömistä onkin tosiasiallisesti vetäytynyt aktiivista työhausta ja odottaa eläkeputkessa työttömyyseläkkeen alkamista.

Vanhempien ikäryhmien suurta ja pitkäkestoista työttömyyttä selittää pitkälti alhainen koulutustaso. Vanhempien ikäryhmien ja nuorten koulutusero on Suomessa OECD-maiden suurimpia eikä vanhempien uudelleen- tai täydennyskoulutusta pidetä useinkaan tuottavana



investointina. Noin puolet nykyisistä 55-64 -vuotiaista on käynyt vain kansakoulun. Tosin suurin osa heistä on osallistunut myöhemmin muuhun kuin tutkintoon johtavaan koulutukseen.

Ikääntyvien osallistuminen työnantajan maksamaan koulutukseen näyttääkin positiiviselta 1990-luvun tietojen valossa. Osallistuminen koulutukseen on lisääntynyt kaikissa ikäryhmissä, myös vanhempien kohdalla. Eurobarometrin mukaan ikääntyvien osallistuminen työnantajan maksamaan koulutukseen oli Suomessa eurooppalaisittain verrattuna korkea.<sup>36</sup>

Kansalaisten keskimääräinen koulutustaso kohoaa vuosi vuodelta. Tulevaisuudessa ikääntyvienkin koulutustaso on huomattavasti nykyistä korkeampi. Ikääntyvien heikko koulutus on kuitenkin vielä pitkään merkittävä ongelma, sillä sodan jälkeen syntyneet ikäluokat ovat lukumääräisesti suuria. Heikosti koulutettujen ikääntyneiden lukumäärä ei vähene vielä lähimmän 15 vuoden aikana.

### *Ikääntyvien ennenaikainen poistuminen työelämästä*

Varhaiseläkejärjestelmät vaikuttavat oleellisesti ikääntyneiden työmarkkina-asemaan. Alle 65-vuotiaiden eläkkeensaajien osuus on lisääntynyt selvästi viimeisten vuosikymmenien aikana. Eläkeläisten osuus 60-64 -vuotiaista oli 45 prosenttia vuonna 1970 ja 77 prosenttia vuonna 2000. 55-59 -vuotiaiden ikäryhmästä eläkeläisiä oli 27 prosenttia vuonna 2000.

1990-luvun lopussa alle 65-vuotiaiden eläkkeensaajien osuus alkoi alentua. Eläkkeelle siirtyneiden keski-ikä on kohonnut 1990-luvun alusta lähtien runsaalla vuodella. Vuonna 2000 laskennallinen eläkkeelle siirtymisikä oli noin 59 vuotta.<sup>37</sup>

Eläkkeelle siirtyminen jo 50-64 vuoden iässä on Suomessa yleisempää kuin muissa Pohjoismaissa. 60-64 -vuotiaiden ikäryhmässä ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on merkittävä. On kuitenkin huomattava, että toimeentuloturvaa käytetään eri tavoin eri maissa - Suomessa ansiotyöstä poissaolo näkyy helposti varhaiseläkkeiden määrässä, kun taas Norjassa se heijastuu pitkälti sairauspoissaoloihin ja Tanskassa työttömyysturvaan (Hytti 1998).

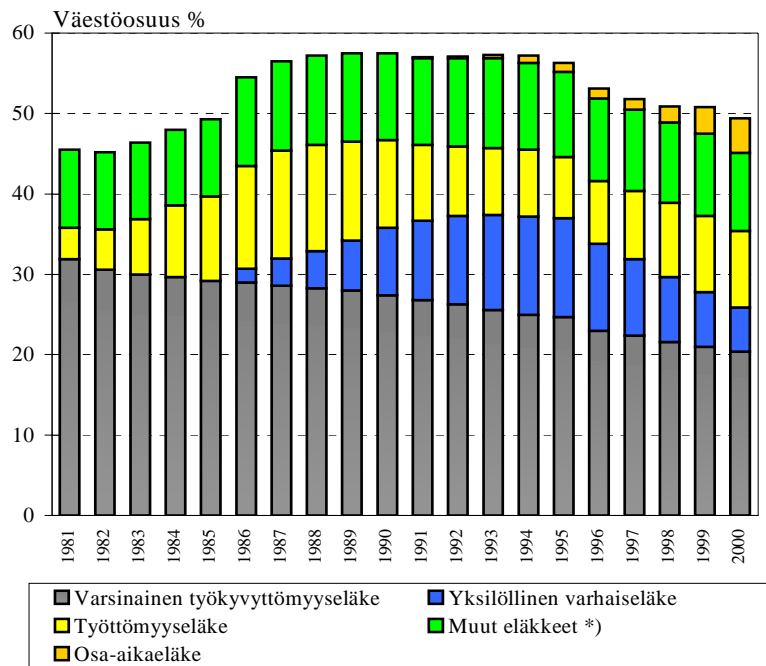
Oheisessa kuviossa esitetään 55-64 -vuotiaiden eläkkeensaajien väestöosuudet eläkelajien mukaan Suomessa vuosina 1980-2000. Ennen 1990-luvun lamaa työkyvyttömyysväylä oli yleisin tapa poistua varhain työelämästä. Laman myötä työttömyysreitin merkitys korostui. Viime vuosina varhainen työelämästä poistuminen on usein alkanut työttömyydellä. Ikääntyneet työttömät siirtyvät vain harvoin muulle eläkkeelle kuin työttömyyseläkkeelle.

---

<sup>36</sup> Ks. Ilmarinen 1999, Tikkanen 1998 ja Siltanen 1994.

<sup>37</sup> Todellinen eläkkeellesiirtymisikä voidaan laskea monella eri tavalla eikä sille ole olemassa yhtä virallista lukua. Eläkkeellesiirtymisiän arvioon vaikuttaa muun muassa, lasketaanko se kohortti- vai poikkileikkausperiaatteella ja ilmaistaanko luku keskiarvona vai mediaanina. Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on karkea mittari, kun keskustellaan eläkkeelle siirtymisen myöhentämisestä, ks. Hytti (1998).

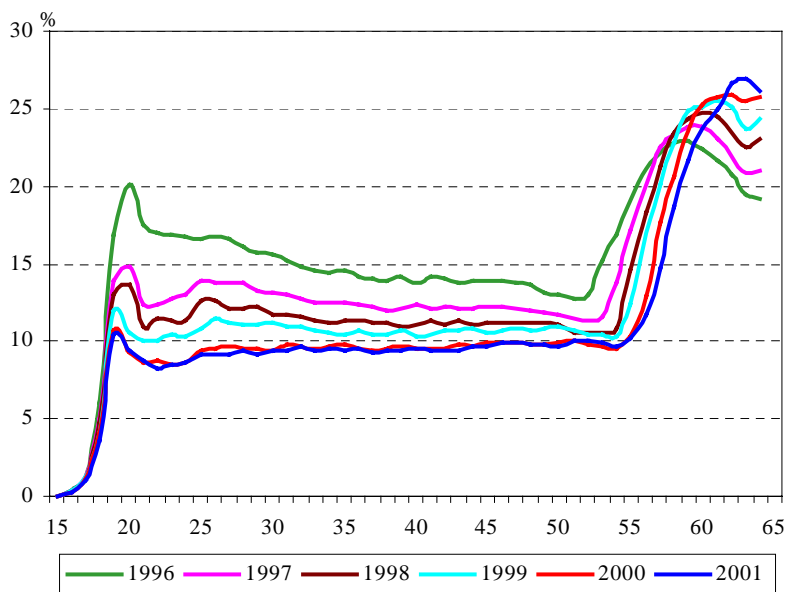
Kuvio 32. 55-64 –vuotiaiden eläkkeensaajien väestöosuus eläkelajin mukaan



\*) Vanhuuseläke, maatalouden erityiseläkkeet, rintamasotilas- ja rintamaveteraanieläke  
 Lähde: Eläketurvakeskus

Työttömyyseläkejärjestelmä vaikuttaa ikääntyvien työssä pysymiseen jo paljon ennen varsinaista eläkkeelle siirtymistä. Tilastot osoittavat, että laman aikana, jolloin eläkeputkeen oli mahdollista siirtyä 53-vuotiaana, ikääntyvien työttömyysriski melkein kaksinkertaistui 52-53 ikävuosina. Kun eläkeputken alaikäraja nostettiin vuonna 1997, siirtyi myös työttömyysriskin kasvupiikki 55-vuotiaisiin. Oheinen kuvio havainnollistaa tätä kehitystä. Eläkeputken alaikärajan nosto ja hyvä talouskehitys ovat kohentaneet ikääntyvien työllisyyttä.

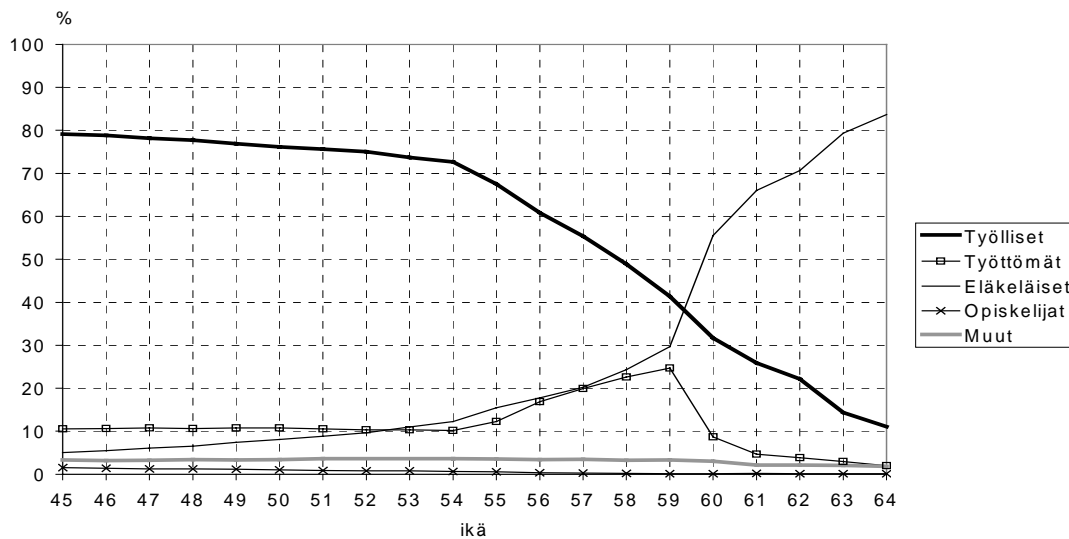
Kuvio 33. Työttömät työnhakijat ja työttömyyseläkkeensaajat vuosina 1996-2001, prosenttia työikäisestä väestöstä



Työttömyyseläkejärjestelmällä on aikanaan haluttu tukea työmarkkinoilta pudonneiden ikääntyneiden elämäntilannetta. Työttömyyseläkkeelle ei ole enää niin suurta tarvetta kuin aiemmin, koska sodan jälkeen syntyneiden ikäluokkien työttömyys on merkittävästi alempi kuin sodan aikana syntyneiden. Suurten ikäluokkien lähestyessä työelämän jatkamisen kannalta kriittistä ikää, olisi toimenpiteiden painopistettä suunnattava ongelmien hoidosta niiden ehkäisyyn investoimalla terveyteen, työkykyyn ja työelämän kehittämiseen.

Oheinen kuvio kuvaa 45-64 -vuotiaiden työmarkkina-asemaa yksivuotisikäryhmittäin vuoden 1999 lopussa. Työhön osallistuminen on korkea 54 ikävuoteen saakka, mutta sen jälkeen yleistyvät sekä eläkkeellä oleminen että työttömyys. 64-vuotiaista enää noin 10 prosenttia on työllisiä.

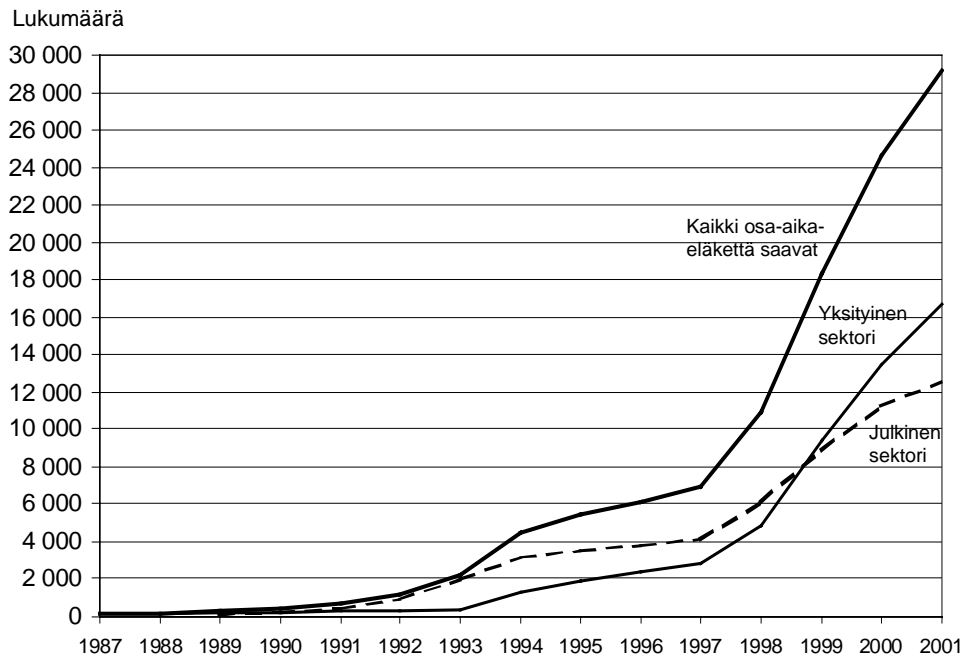
Kuvio 34. 45-64 -vuotiaiden pääasiallinen toiminta 31.12.1999



Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto. Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti (2001)

Osa-aikaeläkkeen suosio on kasvanut nopeasti vuoden 1998 jälkeen, jolloin alaikärajaa alennettiin väliaikaisesti 56 vuoteen. Ikärajan alentamisen tavoitteena oli saada ihmiset pysymään työelämässä sen sijaan, että he vetäytyisivät kokonaan eläkkeelle. Vuonna 1997 osa-aikaeläkettä sai vajaat 7 000 henkilöä. Vuoden 2001 lopussa osa-aikaeläkeläisiä oli runsaat 29 000, heistä suurin osa yksityisellä sektorilla. Kaikkiin omaa eläkettä saavien määrään verrattuna tämä määrä on kuitenkin pieni, noin 2,4 prosenttia kaikista eläkeläisistä.

Kuvio 35. Osa-aikaeläkkeen saajat vuosien 1987-2001 lopussa



Lähde: Eläketurvakeskus

#### *Varhaiseen työstä poistumiseen vaikuttavat tekijät*

Asennetutkimukset osoittavat, että yhä useammat haluavat siirtyä eläkkeelle ennen varsinaista vanhuuseläkeikää. Valtaosa vielä työelämässä mukana olevista 55-64 –vuotiaista suomalaisista kertoo ainakin joskus harkinneensa siirtyvänsä eläkkeelle ennen vanhuuseläkeikää. Eläkeajatuksukset ovat yleisiä myös tätä nuoremmissa ikäryhmissä.<sup>38</sup>

Eläkehakuisuuteen vaikuttavat monet tekijät. Gouldin (2001) mukaan 1990-luvulla tärkeitä tekijöitä olivat terveyden heikkeneminen, työttömyys ja työn ongelmat. Viime vuosina työn psykososiaalisten ongelmien merkitys on kasvanut entisestään. Suurten ikäluokkien keskuudessa työn henkinen raskaus on ollut tärkein perustelu eläkesuuntautumiseen. Henkinen kuormittuneisuus ja työorganisaation ongelmat lisäsivät sekä sairausperusteisille eläkkeille että osa-aikaeläkkeelle hakeutumista. Tutkimusten perusteella työhön ja työympäristöön liittyvät työntekijät näyttäisivät vaikuttavan eläkkeelle haluamiseen enemmän kuin eläkkeen tasoon ja eläkkeellä oloon liittyvät vetotekijät.<sup>39</sup>

Tutkimusten mukaan mahdollisuudet tehdä sisältörikasta työtä, vaikuttaa työnsä tekemiseen ja osallistua työtä koskevaan päätöksentekoon samoin kuin hyvä johtaminen ja työpaikan ilmapiiri vaikuttavat työssä jatkamishalukkuuteen. Hyvä yrityskulttuuri ja sen mukainen ikäpolitiikka vaikuttavat merkittävästi ikääntyvien työssä viihtymiseen ja haluun jatkaa työelämässä. Työyhteisön toimintatapoja kehittämällä voidaan hillitä vetoa varhaiseläkkeelle.

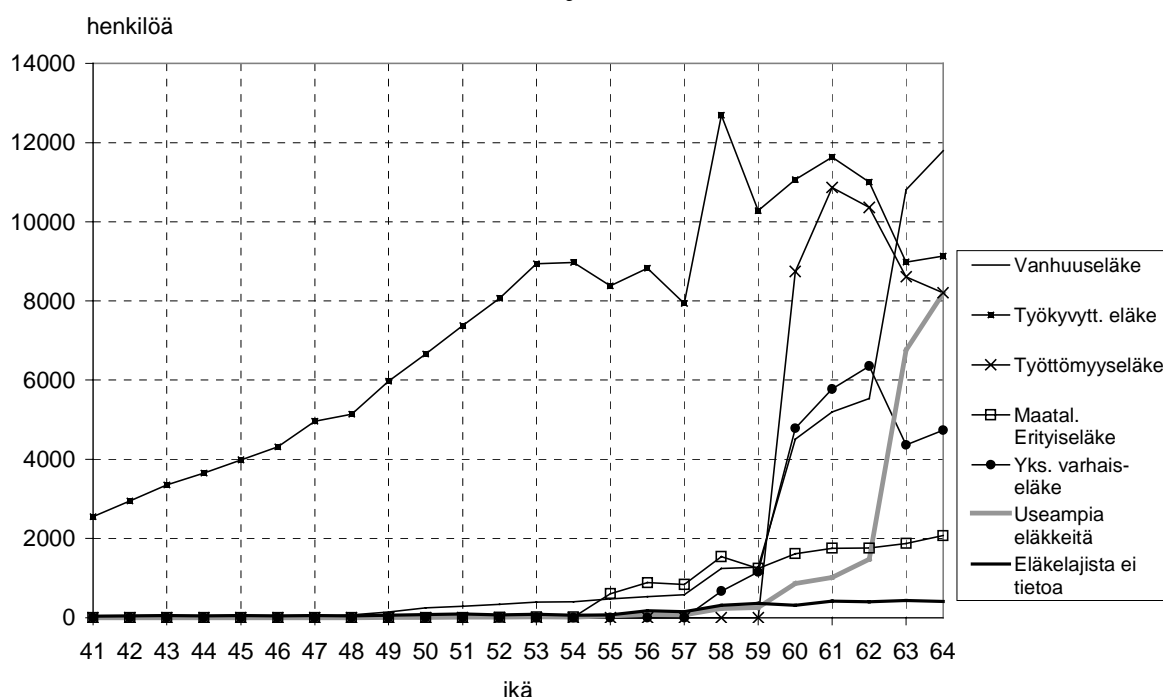
<sup>38</sup> Gould (2001)

<sup>39</sup> Ks. myös Romppanen (2000).

Joka kolmas ennen varsinaista vanhuuseläkeikää työelämän jättävä ikääntynyt poistuu terveydellisistä syistä ja kaksi kolmasosaa työttömyyteen liittyvien syiden vuoksi. 1990-luvulla 55-59 -vuotiaiden ikäryhmässä varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet laskivat lievästi ja yksilölliset varhaiseläkkeet vähenivät selvästi, kun taas työttömien osuus kasvoi huomattavasti. 60-64 -vuotiailla työttömyyseläkkeet on tyypillisempi työelämästä poistumisen väylä kuin yksilölliset varhaiseläkkeet. (Ilmarinen 1999)

Tarkasteltaessa varhaiseläkkeellä olevia havaitaan, että työkyvyttömyys on ollut keskeisin varhaiseläkkeen saamisen peruste aina 65. ikävuoteen saakka. 59-vuotiaista eläkkeen saajista kolme neljäsosaa saa eläkettä työkyvyttömyyden perusteella. Sitä vanhemmilla yleistyvät myös muut eläkeväylät, erityisesti työttömyyseläke. 61-vuotiailla ja sitä vanhemmilla ovat työttömyys ja työkyvyttömyys lähes yhtä suuria eläkkeen saamissyitä.

Kuvio 36. 41-64-vuotiaat eläkeläiset eläkelajin mukaan 31.12.1999



Lähde: Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti (2001) ja Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto.

Eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat myös taloudelliset tekijät. Jos ikääntyvällä työntekijällä on säästöjä ja varallisuutta ja sen lisäksi odotettavissa on kohtuullisen toimeentulon takaava eläketurva, voi varhaiseläkkeen myötä lisääntyvä vapaa-aika olla houkutteleva. Ruotsin osa-aikaeläkekokemukset tukevat taloudellisten tekijöiden merkitystä. Siellä osa-aikaeläkkeen suosio on seurannut selvästi eläketurvan tasoon tehtyjä korotuksia ja alennuksia (Lindell 1997). Hakolan (2000) Suomea koskevan tutkimuksen mukaan taloudellisilla kannustimilla on merkitystä, mutta niiden kokonaisvaikutus ei ole kovin suuri. Eniten taloudellisilla kannustimilla näyttäisi olevan merkitystä työttömyyseläkkeelle siirtymiselle, vähemmän työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiselle.

Vuonna 2001 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan (Takala 2001) 92 prosenttia osa-aikaeläkkeellä olevista piti terveydentilaansa hyvänä tai kohtalaisena - vain noin kymmenellä prosentilla syynä osa-aikaeläkkeelle siirtymiseen oli huono terveydentila. Valtaosa oli sitä mieltä, että osa-aikatyössä jaksaa paremmin ja useat arvioivat työkykynsä jopa parantuneen osa-aikaeläkkeellä ollessa. Tärkein syy osa-aikaeläkkeelle siirtymiseen oli halu las-

keutua pehmeästi vanhuuseläkkeelle. Lähes yhtä tärkeä syy oli se, että osa-aikaeläkkeelle siirtynyt katsoi tehneensä kokopäivätoita jo riittävän pitkään. Muita syitä olivat halu saada enemmän aikaa perheelle ja vapaa-ajan viettoon tai luopua liian raskaaksi kokemastaan työstä.

Varhaiseläke saattaa olla houkutteleva vaihtoehto erityisesti silloin, kun työpaikan säilyminen tuntuu epävarmalta. Ikääntyvien oma usko uuden työpaikan löytymiseen on heikko. Työolobarometrin mukaan vain 15 prosenttia 55-64 -vuotiaista uskoo löytävänsä ammattitaitoaan vastaavaa työtä, jos joutuu työttömäksi. Toisaalta vaikka työpaikka löytyisikin, työttömyyden jälkeiset alkupalkat ovat keskimäärin alempia kuin samanikäisten keskipalkat. Kyyrän (1997) tutkimuksen mukaan pitkä työkokemus ei yleensä enää kasvata ikääntyvien palkkatasoa samaan tapaan kuin nuoremmilla. Päinvastoin siinä vaiheessa kun työkokemusta on kertynyt noin 25 vuotta eli työntekijä alkaa ikääntyä, uudessa työsuhteessa tarjottavat palkat kääntyvät selvään laskuun.

Tuomisen (2001) tutkimuksessa, joka perustui 45-64 -vuotiaiden työttömien haastatteluihin vuodelta 1999, työttömyyseläkejärjestelmän todettiin osaltaan edistävän työttömäksi jäämistä ja varhaista eläkkeelle siirtymistä. Lähes joka toinen 55-64 -vuotias arvioi työttömyyseläkkeelle siirtymismahdollisuuden vaikuttaneen ratkaisuun. Erityisesti yli 54-vuotiaat eläkeputki-ikäiset olivat usein tulleet työttömäksi vakaalta työuralta. Osalle työttömiä työttömyyseläkeputki on siten tarjonnut tyydyttäväksi koetun työelämästä poistumisen ratkaisun, joka on voinut olla myös työnantajan edun mukainen.

Suuret ikäluokat ovat lähestymässä varhaiseläkeikää tilanteessa, jossa muistissa ovat poikkeuksellisen syvän laman kokemukset. Työttömyyseläkkeelle siirtymistä odottaa eläkeputkessa noin 30 000 työtöntä. Lisäksi epävakaisiin työsuhteisiin ja uusiin tehtäviin on palannut varsin huomattava määrä varhaiseläkeikää lähestyviä työntekijöitä, joiden kytkentä työmarkkinoihin ei ole työttömyyden ja lomautusten jälkeen uudestaan vakiintunut. Tällöin jo pelkästään uusien tehtävien vaativuus voi laukaista hakeutumisen työkyvyttömyyseläkkeelle.

Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen haastattelututkimuksen mukaan lähes puolet 50-58 -vuotiaista yli puoli vuotta työttömänä olleista toivoi pääsevänsä takaisin työelämään (Rajavaara ja Viitanen 1998). Ikääntyneiden todennäköisyys työllistyä avoimille työmarkkinoille on kuitenkin erittäin alhainen. Vaikka laman jälkeen muiden ikäryhmien työllistymisnäkymät ovat parantuneet, yli 54-vuotiailla ne ovat edelleen alentuneet. Tuomalan (1998) mukaan työttömyys on useissa tapauksissa päättynyt tukityöpaikkoihin sijoittumisella. Tukityöpaikat eivät ole kuitenkaan parantaneet ikääntyvien työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille, vaan ovat pikemminkin olleet keino jatkaa työttömyysturvaa työttömyyseläkeputken alkamiseen saakka. Työttömyyseläkeputkessa olevien työttömyyden päättymisen on harvinaista.

Tuomalan mukaan työvoimakoulutukseen osallistuminen kohottaa ikääntyvien avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyyttä kaikkein eniten. Myös määräaikaiset työsuhteet parantavat työllistymisen todennäköisyyttä. Viime aikoina onkin lainmuutoksilla parannettu määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien asemaa muun muassa eläkkeen kertymisen suhteen, mikä kannustaa myös määräaikaisiin töihin.

Edellä mainittujen syiden lisäksi eläkkeelle siirtymiseen vaikuttaa myös monia muita tekijöitä. Hakolan (2000) tutkimustulosten mukaan sekä todennäköisyys siirtyä eläkkeelle tietynä ajankohtana että siirtymistä selittävät tekijät eroavat eri eläkevaihtoehtojen välillä.

Miehet siirtyvät naisia todennäköisemmin työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeelle, naiset puolestaan vanhuuseläkkeelle. Myös puolison työmarkkina-asemalla on merkitystä; jos puoliso on työssä, työttömyyseläkkeelle siirtymisen todennäköisyys on pienempi ja jos puoliso on eläkkeellä, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen todennäköisyys on suurempi. Mitä korkeampi koulutus, sitä myöhemmin siirrytään eläkkeelle eläkekanavasta riippumatta.

### *Ikääntyvien työkyky*

Tarkasteltaessa ikääntyvien fyysistä työympäristöä ja mahdollista altistumista erilaisten haittatekijöiden suhteen oli Suomi Eurobarometrin tulosten mukaan eurooppalaista keskitasoa.<sup>40</sup> Sen sijaan fyysistä työkuormitusta oli Suomessa enemmän kuin useimmissa muissa EU-maissa. Eurobarometrin mukaan yli 45-vuotiaiden taidot vastaavat hyvin työn vaatimuksia. Tämän kysymyksen suhteen suomalaiset miehet sijoittuivat parhaiten (yli 90 prosentilla miehistä työtaidot vastasivat vaatimuksia) ja myös suomalaisnaisten sijoitus oli keskimääräistä korkeampi.

Edelleen Eurobarometrin mukaan yli 45-vuotiailla suomalaisilla on enemmän sairauspoissaoloja töistä kuin EU-maissa keskimäärin. Myös krooniset sairaudet vaikeuttavat työntekoa Suomessa keskimääräistä enemmän. Tutkimusten mukaan useat sairaudet lisääntyvät 40 ikävuoden jälkeen suorassa suhteessa ikään. Myös monisairastavuus lisääntyy iän myötä. Eläkkeelle siirtymisen jälkeen sairastavuus ei enää lisäännä yhtä nopeasti.

Pitkällä aikavälillä työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on vähentynyt selvästi. Vuodesta 1998 lähtien se on kuitenkin kääntynyt uudelleen nousuun. Tulevaisuudessa työkyvyttömyysongelma saattaa kasvaa sekä väestön ikääntymisen vuoksi että myös työelämän lisääntyvien vaatimusten ja muiden työelämästä poistumisväylien kiristymisen vuoksi. Toisaalta työ- ja toimintakyvyn arviointimenetelmien kehittyminen ja varhempi puuttuminen ongelmiin sekä työ- ja toiminnan ja kuntoutuksen yleistymisen vähentävät työkyvyttömyysongelmaa.

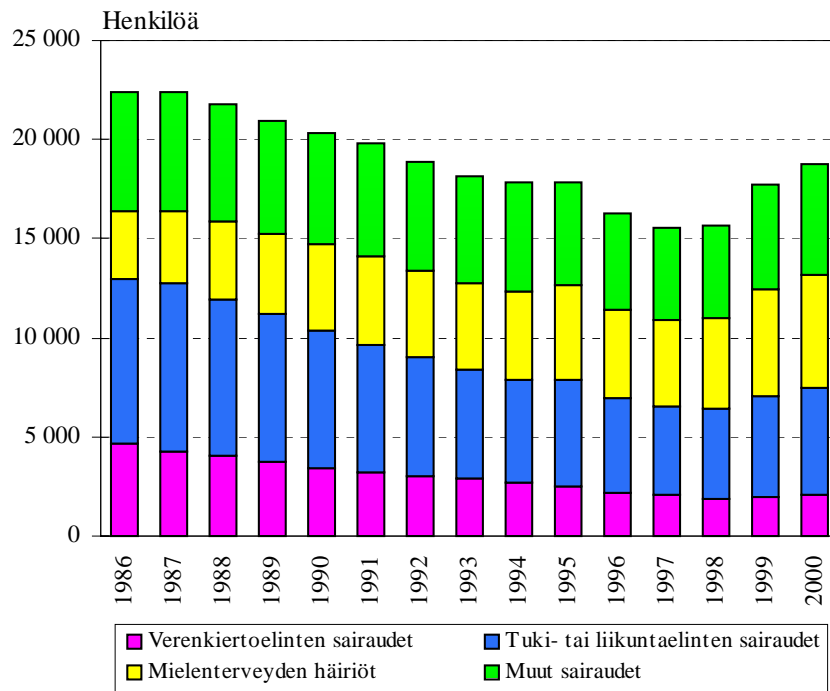
Kaikkia ikäryhmiä tarkasteltaessa verenkiertoelinten sairaudet eivät ole Suomessa enää siinä määrin työkyvyttömyyseläkkeen syy kuin aiemmin. Esimerkiksi verenpainetauti on suurilla ikäluokilla vähemmän. Vuonna 2000 alkaneisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin vaikuttivat suurin piirtein yhtä paljon tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, mielenterveyden häiriöt ja muut sairaudet. Mielenterveysongelmien perusteella myönnettyjen työeläkkeiden osuus on kasvanut viime vuosina. Vuonna 2000 uusista työkyvyttömyyseläkkeensaajista enemmän kuin joka neljäs ja uusista yksilöllisen varhaiseläkkeen saajista lähes joka viides siirtyi työkyvyttömyyseläkkeelle mielenterveydellisistä syistä. Erityisesti masennuksen perusteella myönnetty eläkkeet ovat lisääntyneet. Alle 45-vuotiailla mielenterveysongelmat ovat suurin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syy.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ilmarinen 1999

<sup>41</sup> Sosiaaliturvan suunta 2002

Kuvio 37. Yksityisellä sektorilla alkaneet työkyvyttömyyseläkkeet syyn mukaan vuosina 1986-2000



Lähde: Eläketurvakeskus

Ikääntyvien koettua työkykyä ja sen muutosta on mitattu työterveyslaitoksessa kehitetyn työkykyindeksin perusteella. Suomessa kunta-alalla tehdyn ikääntyvien työntekijöiden pitkittäistutkimuksen tulosten mukaan sekä miesten että naisten työkykyindeksin arvot alenevat merkittävästi 51-62 ikävuosina riippumatta siitä, onko työ luonteeltaan henkistä vai fyysistä. Työkyky laskee eniten 52-58 -vuotiailla ruumiillisesti kuormittavassa työssä. Työkykyindeksien yksilölliset erot alkavat korostua 55 ikävuoden jälkeen.<sup>42</sup>

Työolobarometrin mukaan työkyky muuttuu eri tavoin eri sukupuolilla: miesten kohdalla työkyky alenee tasaisesti iän myötä, kun taas naisilla työkyky heikkenee ensin hitaasti ja alenee nopeasti vasta 54. ikävuoden jälkeen. On kuitenkin huomattava, että alentunut työkyky ei välttämättä estä työntekijää selviytymästä työstään. Useimmat katsovat voivansa hoitaa työnsä hyvin, vaikka heillä olisi pitkäaikainen sairaus.<sup>43</sup>

#### *Ikääntyvän työvoiman kysyntään vaikuttavia tekijöitä*

Ikääntyvien varhaista poistumista työelämästä selittää osaltaan se, että työnantajat eivät rekrytoi ikääntyviä tai irtisanovat vanhenevia työntekijöitä. Selvitysten mukaan näyttää siltä, että työnantajat rekrytoivat ikääntyviä vain poikkeustapauksissa. Esimerkiksi vuonna 1997 kaikista rekrytoiduista vain yksi prosentti oli yli 55-vuotiaita, vaikka tämän ikäluokan osuus työvoimasta on melkein 10 prosenttia (Rantala 1999). Yritystä saneerattaessa puolestaan työnantajalla on houkutus irtisanoa vanhempaa henkilöstöä tuottavuusnäkökohtien tai taloudellisten syiden vuoksi. Työttömyyseläkejärjestelmä rohkaisee tähän osaltaan.

<sup>42</sup> Ilmarinen 1999

<sup>43</sup> Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti 2000



Ikäsyrijintä saattaa perustua siihen pelkoon, että vanhojen työntekijöiden tuottavuus suhteessa palkkaan on alhaisempi kuin nuoremmilla, etenkin kiihtyvän teknologisen kehityksen vuoksi. Ilmakunnaksen ym. (1999) teollisuutta koskeneen tutkimuksen mukaan ikä sinänsä ei ole välttämättä tuottavuusriski, mutta usein yrityksen henkilöstön ikääntymiseen liittyy heikko koulutustaso, vanhentunut teknologia ja pieni henkilöstön vaihtuvuus, jotka puolestaan liittyvät alhaiseen tuottavuuteen. Tutkimuksessa päätellään, että teollisuustyössä tarvittavat taidot voi saavuttaa jo suhteellisen lyhyellä työkokemuksella, jolloin uusien työntekijöiden tuottavuus kohoaa nopeasti ja heidän palkkatasonsa on kuitenkin samanlaisesti alempi kuin pitkään työssä olleilla, ikääntyneillä työntekijöillä. Nämä tulokset selittävät sitä, miksi teollisuusyrityksissä suositaan nuoria työntekijöitä ikääntyvien kustannuksella.

Suurten työnantajien omavastuu työntekijöidensä työkyvyttömyyseläkkeestä ja työttömyyseläkkeestä on samaten voinut kannustaa pitämään henkilöstön mahdollisimman nuorena. Jos ikääntynyt työntekijä on tullut työkyvyttömäksi, on työnantaja vastannut pääsääntöisesti tästä eläkkeestä syntyvistä kustannuksista omavastuisesti, jos työsuhde oli ehtinyt jatkua kuusi kuukautta. Toisaalta ikääntyneiden työntekijöiden irtisanominen ja siirtäminen työttömyyseläkeputkeen on ollut erityisesti suurtyönantajan kannalta edullisempaa kuin saman henkilön siirtäminen työkyvyttömyyseläkkeelle. Työttömyyseläke ja sitä edeltävä eläkeputki ovat siten voineet helpottaa irtisanomista. Työttömyyseläkkeen ollessa lähes yhtä suuri kuin työkyvyttömyyseläke sisältäen eläkettä myös tulevalta ajalta, on se voinut olla myös työntekijälle parempi vaihtoehto, kuin jatkaa työssä.

Vuoden 2000 alusta lähtien työnantajan omavastuut työttömyyseläkkeestä ja työkyvyttömyyseläkkeestä muuttuivat yhtä suuriksi. Omavastuu kasvaa lineaarisesti henkilökunnan määrän kasvaessa 50 henkilöstä 800 henkilöön, jolloin omavastuu on maksimissaan 80 prosenttia. Työttömyyseläke on kuitenkin yritykselle edelleen edullisempi kuin työkyvyttömyyseläke, koska työttömyyseläkkeen omavastuusta aiheutuvat kustannukset koituvat yrityksille vasta työttömyyspäivärahauden jälkeen, mikä voi kestää viisikin vuotta.

1990-luvulla tuotiin usein esille, että vanhempien työntekijöiden tulisi siirtyä eläkkeelle, jotta nuorille vapautuisi työpaikkoja. Käytännössä työpaikan siirtäminen yhdeltä työntekijältä toiselle ei käy välttämättä näin suoraviivaisesti, varsinkin kun ottaa huomioon työmarkkinoiden voimakkaan muutostilan. Jotta varhainen työelämästä poistuminen helpottaisi nuorten työllisyystilannetta, olisi varttuneiden työntekijöiden työtehtävien oltava sellaisia, joihin myös nuoret voivat sijoittua. Nuorten ja ikääntyneiden työmarkkinat ovat Suomessa kuitenkin eriytyneet siinä mielessä, että nuoret ovat keskittyneet hyvin pitkälti eri toimialoille kuin ikääntyneet.<sup>44</sup> Viime vuosina työelämän asenteet ovat muuttuneet myönteisemmiksi ikääntyneitä kohtaan ja on pikemminkin oltu huolissaan siitä, miten ikääntyneet työntekijät voisivat jatkaa työelämässä pidempään.

Jos iällä sinänsä on merkitystä työvoiman kysyntään, ei ikääntyvien ja ikääntyneiden työllisyystilanne näytä hyvältä tulevaisuudessakaan. Mikäli työpaikat ovat erityisesti sidottuja ikään ja siihen liittyviin ominaisuuksiin, ei ikääntyville tarjolla olevien työpaikkojen määrä nouse nykyisestä, vaikka ikääntyvää työvoimaa olisi tarjolla enemmän. Samaan suuntaan vaikuttaa myös se, että - vaikka työvoiman keskimääräinen koulutustaso kasvaakin koko ajan - työmarkkinoille tulevat nuoret ikäluokat ovat aina keskimäärin paremmin koulutettuja kuin vanhemmat. Koska kiihtyvän teknologisen kehityksen myötä työmarkkinoilla

---

<sup>44</sup> Parjanne (1997), ss. 15-20

vaaditaan yhä parempaa ja tuoreempaa koulutusta, nuorten työmarkkina-asema on vahvempi kuin vanhempien työntekijöiden.

### *Johtopäätöksiä*

Lähivuosina yli kolmannes työikäisistä tulee olemaan yli 50-vuotiaita. Sen vuoksi koko työvoiman ja talouskasvun kannalta on ratkaisevaa, kuinka suuri osuus vanhemmista työntekijöistä on työelämässä ja kuinka suuri osuus eläkkeellä.

Useat varhaiseläkejärjestelmän vaihtoehdot mahdollistavat eläkkeelle siirtymisen ennen vanhuuseläkeikää. Tarkasteltaessa 1970-luvun alusta lähtien eri eläkkeille siirtyneitä huomataan, että monet varhaiseläkkeiden lajit ovat keskenään vaihtoehtoisia. Jos jonkin varhaiseläkkeen kriteereitä tiukennetaan, näkyy se useimmiten muita eläkkeitä saavien määrän kasvuna. Kriteerien lievennys lisää vastaavasti ko. varhaiseläkkeen suosiota. On havaittu esimerkiksi, että työttömyyseläkeputki-iässä olevat työttömät ovat hakeneet varsinaista työkyvyttömyyseläkettä ja viime vuosina myös yksilöllistä varhaiseläkettä vähemmän kuin muut samanikäiset. Myös Hakolan (2000) tutkimuksen mukaan työttömyyseläke ja työkyvyttömyyseläke ovat joillekin vaihtoehtoisia poistumisreittejä työmarkkinoilta. Sen vuoksi varhaiseläkejärjestelmää on tärkeää kehittää yhtenä kokonaisuutena, jottei yhdelle eläkekanavalle siirtymisen rajoittaminen purkautu toisen eläkelajin piiriin.

Järjestelmän kannustimilla näyttää olevan merkittävä vaikutus. Varhaiseläkkeet helpottavat ennen aikaista työelämästä poistumista. Varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen ovat viime vuosina vaikuttaneet hyvin pitkälti työolo- ja työmarkkinaperusteet, jotka ovat työttömyyseläkkeen ja yksilöllisen varhaiseläkkeen taustalla. Niin työnantajat kuin työntekijätkin voivat vaikuttaa työttömyyden lisääntymiseen eläkeputken alussa. Varhaiseläkkeiden avulla työnantajat ja työntekijät voivat siirtää työmarkkinoiden ongelmia eläkejärjestelmien kannettaviksi sen sijaan, että tehtäisiin tarvittavia muutoksia ikäkysymyksen hallinnassa. Näyttää siltä, että asenteetkin ovat vähitellen muuttuneet siihen suuntaan, että varhainen työelämän jättäminen on hyväksyttävää.

Työssäoloajan pidentäminen on yksi hyvinvointiyhteiskunnan vakavimpia haasteita. Varhainen eläkkeelle jääminen voimistaa demografisten muutosten epäedullisia vaikutuksia vähentäessään työntekijöiden määrää entisestään. Tavoitteena tulisi olla, että ikääntyneitä työntekijöitä ei syrjitä työmarkkinoilla ja että ihmiset työskentelevät vanhuuseläkeikään asti, jos fyysinen ja henkinen työkyky sen sallii.

Viime vuosina eläkejärjestelmää on muutettu monilta osin siihen suuntaan, että työntekijöiden pysyminen työelämässä on aiempaa kannattavampaa sekä työntekijän että työnantajan näkökulmasta. Lisäksi työssä jatkamisen ja työllistymisen edellytyksiä on monella tapaa parannettu. Kuntoutus on nostettu ensisijaiseksi vaihtoehdoksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen nähden. On pyritty muuttamaan ikääntymiseen liittyviä asenteita ja lisäämään tehostetun työsuojelun, työterveydenhuollon ja työpaikkakoulutuksen keinoin ikääntyneiden työkykyä ja osaamista. Työttömäksi joutuneille koulutus on tuotu työttömyysturvan vaihtoehdoksi ja pyritty tarjoamaan työmahdollisuuksia pitkään työttömänä olleille.

Elatussuhteen parantaminen edellyttäisi, että uudistuksia on edelleen jatkettava. Muiden muassa Kansainvälinen valuuttarahasto ja OECD ovat korostaneet Suomen tarvetta uudistaa varhaiseläkejärjestelmäänsä.

Jotta työntekijät pysyisivät pidempään työelämässä, on toisaalta yritettävä saada työssä pysyminen houkuttelevammaksi ja toisaalta hillittävä eläkkeiden vetovoimaa. Työelämästä poistumista voidaan pyrkiä vähentämään tekemällä muutoksia etuuksiin ja niiden rahoitukseen. OECD-maita koskevassa tutkimuksessa todetaan, että ikääntyneiden miesten työllisyysasteen laajamittaista vaihtelua on esiintynyt vasta vuodesta 1971 lähtien.<sup>45</sup> Tutkimuksen mukaansa suurin syy tähän vaihteluun on yritys alentaa työttömyyttä varhaisella työelämästä poistumisella. Työttömyysturvan korvausaste on yleensä hyvä ikääntyneiden keskuudessa, joiden tuottavuus on kuitenkin keskimääräistä heikompi. Samaten työkyvyttömyysetuudet takaavat usein korkeamman ja vakaamman toimeentuloturvan kuin muut etuudet. Tutkimuksessa todetaan edelleen, että jos sosiaaliturva, eläkkeet mukaan lukien, olisi aktuaarisesti neutraali, ikääntyneiden työhön osallistumisaste kääntyisi nousuun.

Työssä pysymisen houkuttelevuutta voidaan puolestaan edistää parantamalla muun muassa elinikäistä oppimista, työkykyä ja kuntoutusta, kehittämällä työelämää, lisäämällä työnantajien kannusteita sekä erilaisia tiedotuskampanjoita ja asennemuokkausta. Työntekijöiden osaaminen ja työssä jaksaminen ovat tärkeitä tekijöitä koko hyvinvointiyhteiskunnan kannalta. Jatkuva oppiminen ja ammatillinen kehittyminen parantavat osaltaan työntekijöiden työllistävyyttä ja ammatillista liikkuvuutta. Työelämän kehittämisessä keskeistä on työssä jaksaminen, hyvinvointi ja moninaisuuden hyväksyminen myös ikääntyvien ja erityisryhmien tarpeet huomioon ottaen. Työkyvyn säilymistä edistää, jos työkyvyn menetyksen uhka voidaan havaita mahdollisimman varhain ja käynnistää kuntoutustoimenpiteet aikaisessa vaiheessa.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomessa on jo toteutettu merkittäviä eläkejärjestelmää koskevia muutoksia, joiden rinnalla on korostettu työkyvyn ylläpitoa ja kuntoutusta. Kuntoutus on viime vuosina kohdistunut entistä useammin työelämässä oleviin yli 45-vuotiaisiin. Tähän ovat vaikuttaneet työeläkeuudistus ja ikääntyviin kohdistuneet Kansaneläkelaitoksen kuntoutustoimenpiteet. Työeläkelaitosten järjestämän ammatillisen kuntoutuksen volyymi kasvoi koko 1990-luvun ajan. Vuoden 2000 alusta voimaan tulleeseen eläkeuudistukseen liittyen on tarkoituksena toteuttaa asteittain työeläkejärjestelmässä vakuutettujen oikeus varhaisen kuntoutustarpeen selvittelyyn.

Toteutetut toimenpiteet ovat tukeneet työelämässä pidempään jatkamista. Elatussuhteen kehityksen näkökulmasta ne eivät vielä riittäne nostamaan keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää tavoitteeksi asetetulla 2-3 vuodella. On tarpeen tarkastella edelleen, edellyttääkö korkeatasoinen sosiaaliturva ja sen pitkän aikavälin rahoitus uusia uudistuksia.

Varhaiseläkkeiden ikärajojen nostamisella ja muilla eläke-ehtojen kiristämisillä on toivottu vaikutus vain, jos samanaikaisesti tuetaan ikääntyvien työssä pysymistä ja työllistämistä. Pyrittäessä hillitsemään varhaiseläkkeelle siirtymistä ja alentamaan ikääntyvien työttömyyttä, keskeisiä ovat ennalta ehkäisevät, työssäoloaikana vaikuttavat toimenpiteet, sillä työssä viihtyminen vaikuttaa voimakkaasti eläkehakuisuuteen. Muussa tapauksessa voivat esimerkiksi työttömyys tai työkyvyttömyyseläkkeet lisääntyä. Lisäksi tarvitaan myös ikääntyvien työhön paluuta edistäviä toimenpiteitä, sillä ikääntyvien työttömyys on pysynyt suurena ja eläkehakuisuuden hillitseminen voi entisestään pahentaa tilannetta.

---

<sup>45</sup> Ks. Nickell ja van Ours (2000), s. 150

Eläkejärjestelmien saattaminen tukevalle pohjalle merkitsee varhaiseläkkeelle pääsyn rajoittamista osana muutoksia, joilla pyritään nostamaan työikäisten työllisyysastetta. Vaikka joissakin tapauksissa työelämän varhainen jättäminen on varsin perusteltua, sen tulisi olla pikemminkin poikkeus.

### *Nuoret*

Pahimpaan laman aikaan nuorista oli yli kolmasosa työttömiä. Lamavuosien jälkeen nuorten työttömyys on alentunut merkittävästi ja päättöneiden työttömyysjaksojen kestot ovat selvästi lyhyempiä kuin muissa ikäryhmissä. Vuonna 2001 15-24 -vuotiaiden keskimääräinen työttömyysaste oli tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vajaat 20 prosenttia. 20-24 -vuotiaiden työttömyysaste oli 15,6 ja 15-19 -vuotiaiden runsaat 28 prosenttia.

Nuorten työttömyysluvut vaikuttavat suurilta, mutta eri ikäryhmien työttömyysasteiden vertaaminen ei ole täysin ongelmaton. Aikuisväestön työvoimaan osallistuminen on hyvin vakaata, mutta nuorten työvoimaan osallistuminen vaihtelee voimakkaasti suhdanteiden ja ikäkausien mukaan. Vaikka nuorilla on paljon työttömyysjaksoja, ne ovat yleensä huomattavasti lyhyempiä kuin aikuisilla. Usein nuorien työttömyysjaksot ajoittuvat loma-aikoihin tai opiskelun päättymiseen.

Perinteinen työttömyysaste, jossa työttömien lukumäärä suhteutetaan työvoimaan, ei kuvaa nuorten tilannetta kovin hyvin. Nuoret reagoivat työmarkkinoiden muutoksiin herkästi ja ovat alttiimpia poistumaan työvoimasta opiskelun tai kotiin jäämisen vuoksi. Nykyisin monet nuoret yhdistävät opiskelun ja työelämän ja liukuvat siten asteittain työelämään. Opiskelijat eivät ole enää erillinen yhteiskuntaryhmä samaan tapaan kuin aiemmin eivätkä opiskeluvaihe ja työssä käyminen ole enää samassa määrin toisistaan irrallisia jaksoja. Tilastokeskuksen mukaan lähes puolet korkeakoulun opiskelijoista ja yli 40 prosenttia ammattikorkeakoulun opiskelijoista oli vuonna 1998 samanaikaisesti työssä.

Vuoden 1997 tilastointikäytännön muutoksen mukaisesti Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa kirjataan työttömiksi myös sellaiset päätoimiset opiskelijat, jotka ovat ilmaisseet halukkuutensa työntekoon. Jos päätoimiset opiskelijat poistetaan sekä työvoimaa että työttömiä koskevista luvuista, työttömyyden kuva muuttuu. Näin laskettuna 15-19 -vuotiaiden työttömyysaste on enää vain runsas kolmasosa viralliseen työttömyysasteeseen verrattuna ja 20-24 -vuotiaillakin se on usean prosenttiyksikön verran virallista alhaisempi. Luku on vielä alhaisempi, jos päätoimisista opiskelijoista puhdistettu työttömien lukumäärä suhteutetaan koko ikäluokkaan. Tällä tavalla laskettuna koko 15-19 -vuotiaiden ikäryhmästä oli työttömiä Hämääläisen (2001) mukaan vuonna 2000 vain noin kolme prosenttia ja 20-24 -vuotiaiden ikäryhmästä alle kahdeksan prosenttia eli huomattavasti vähemmän kuin perinteisellä työttömyysasteella mitattuna.

Pitkäaikaistyöttömyys voi koskettaa myös nuoria. Uusien työmarkkinoille tulijoiden kilpailuasema on heikko verrattuna jo asemaansa vakiinnuttaneisiin työntekijöihin, joille on kertynyt erityisosaamista. Nuoret voivat joutua helposti puskurityövoiman asemaan, jolle on tunnusomaista epävarma asema ja katkonaiset työurat. Erityisesti nuorilla naisilla on suhteellisen paljon määräaikaista työsuhteita. Ne ovat tyypillisiä naisille myöhemminkin, kun taas miesten määräaikaista työsuhteita ajoittuvat työuran alkuun. Ilman vähintään ylemmän keskiasteen tutkintoa varsinkin nuorten on vaikeaa työllistyä pysyvämmiin (Suikkanen ym. 2001). Nuorisoasiain neuvottelukunnan muutaman vuoden takaisen arvion mukaan vaikeasti työllistettäviä tai heikosti koulutukseen hakeutuvia nuoria oli noin 15 000.

Keskeinen riskiryhmä ovat kouluttamattomat nuoret, joilla ei ole ammattia. He eivät ole välttämättä edes työvoimatoimiston asiakkaita, jos ovat jo syrjäytyneet. Keskeinen työllistämiskeino nuorilla onkin koulutus.

Heikko työmarkkina-asema työuran alussa vaikuttaa haitallisesti koko myöhempään työuraan. Sen vuoksi tarvitaan erilaisia toimenpiteitä, jotka auttavat nuoria siirtymään koulusta työmarkkinoille. Eri maissa on monia tapoja yrittää parantaa koulutuksen valmentavaa vaikutusta ja tarjota uusia oppimismenetelmiä kuten kummikoulut, koulujen työpajat ja koulutusverstaat. Useimpien lähtökohtana on oppisopimuskoulutus. Niiden tavoitteena on aiempaa joustavampi mutta samalla kiinteämpi kytkentä koulutuksen ja työelämän välillä.

Elinaikaista työuraa on mahdollista pidentää paitsi myöhentämällä työelämästä poistumista myös aikaistamalla työelämään tulemistä. Nuoret voisivat aloittaa työuran aikaisemmin esimerkiksi, jos peruskouluun mentäisiin jo 6-vuotiaana, vähennettäisiin ns. välivuosia ennen opiskelun alkamista tai organisoitaisiin opiskeluvaihetta tehokkaammin. Suuri osa korkeakouluopiskelijoista käy opiskelujensa ohella töissä. Tällöin he saavat tosin työkokemusta, mutta samalla opiskelut pitkittyvät. Työssä käyminen opiskelun ohessa ei ole välttämättä tehokasta yksilön itsensä kannalta eikä myöskään kansantalouden työnjaon kannalta. Näin on silloin, jos työ ei kartuta oman opiskelun kannalta keskeistä osaamista. Opinnot voivat myös keskeytyä kokonaan, jos nopeasti kasvava ala imee työvoimaa palvelukseensa. Nykyisin neljäsosa ylemmän korkeakoulun opinnoista ja viidesosa ammattikorkeakouluopinnoista jää Suomessa kokonaan kesken. Pitkään ja vajaatehoisesti opiskelevien joukko voi johtaa myös koulutuslaitosten resurssien tehottomaan organisointiin ja käyttöön.

### ***Työmarkkinoiden joustavuusvaatimukset ja liikkuvuus***

Kiihtynyt kansainvälinen kilpailu, teknologinen kehitys, entistä suuremmat ja nopeammat kysynnän vaihtelut ja perherakenteiden muuttuminen edellyttävät työmarkkinoilla suurempia joustomahdollisuuksia työnteon muotojen, palkkojen ja työajan suhteen. Hyvinvointiyhteiskunnan haasteena on sopeutua uusien työllisyysmuotojen kasvavaan tarpeeseen ja samanaikaisesti lieventää riskejä ja epävarmuutta, joita ne työntekijöille aiheuttavat.

### ***Määräaikaiset työsuhteet***

Erilaiset epätyypilliset työnteon muodot ovat yleistyneet kaikissa ammattiryhmissä.<sup>46</sup> Vaikka perinteisiä, pitkiä ja kokoaikaisia työsuhteita on edelleen valtaosa, niiden osuus on alentunut. Epätyypilliset työnteon muodot lisääntyivät viime vuosikymmenellä siinä määrin, ettei niitä voi enää pitää poikkeuksellisina. 1990-luvun jälkipuoliskolla uusista työsuhteista kaksi kolmasosaa solmittiin määräaikaisiksi. Työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa tapahtuvat suhteelliset muutokset heijastuvat ensimmäisenä juuri uusiin työsuhteisiin, joten uusien työsuhteiden kehitys kuvastaa herkästi työmarkkinoiden kehityssuuntia.

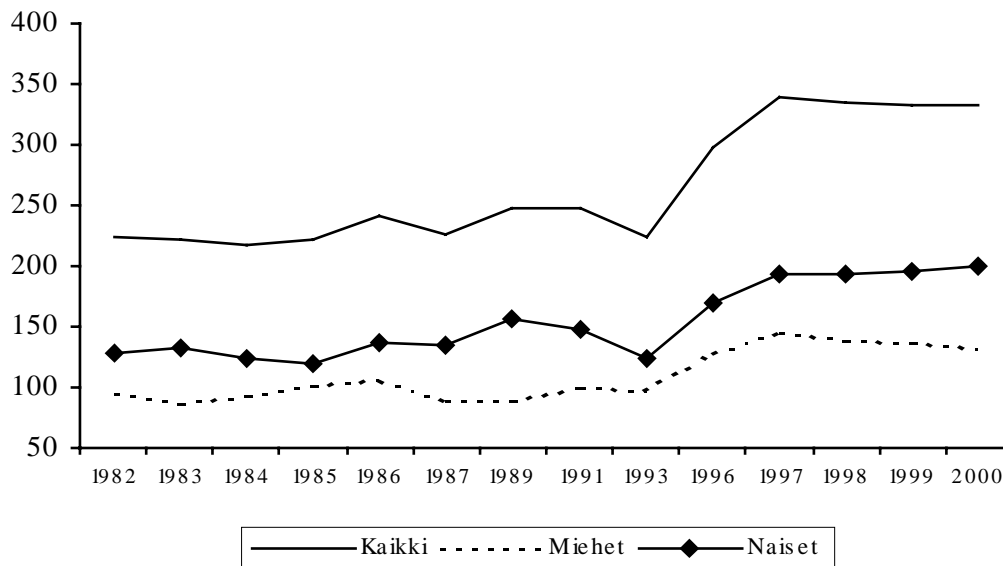
Vuonna 1997 määräaikaisten osuus kaikista palkansaajista oli vajaa viidennes (ks. kuvio). Sen jälkeen määräaikaiset työsuhteet ovat kääntyneet lievään laskuun. Vuonna 2000 kaikista palkansaajista määräaikaisissa työsuhteissa oli runsaat 16 prosenttia. Naisista noin joka viides ja miehistä joka kahdeksas teki määräaikaista työtä. Yhteensä yli 330 000 suomalaista työskenteli joko sijaisena ilman pysyvää tointa, työvoimaa vuokraavan yrityksen palveluksessa, freelancerina, koeajalla, työllistämisvaroin palkattuna, kausiluonteisessa

---

<sup>46</sup> Ks. läh. esim. Kauhanen (2000), Sutela ym. (2001) ja Parjanne (1998).

työssä, oppisopimussuhteessa tai muuten määräajaksi sovitussa työsuhteessa. Määräaikaisuuteen liittyy epävarmuus ja kiinnittymättömyys työmarkkinoille.

Kuvio 38. Määräaikaiset työsuhteet Suomessa, 1 000 henkilöä



Lähde: Kauhanen (2001)

Määräaikaisten osuus on Suomessa korkeampi kuin muissa Euroopan maissa keskimäärin. Määräaikaisuus koskettaa eniten nuoria, työuraansa aloittavia ja naisia. Nuorten naisten epävarman työmarkkina-aseman on katsottu haittaavan myös perheen perustamista ja lasten hankintaa. Jos näin on, se kärjistää väestön ikääntymisongelmaa entisestään.

Määräaikaiset työsuhteet ovat huomattavasti yleisempiä julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Niitä käytetään paljon palvelualoilla, erityisesti kuntasektorilla opetus-, terveydenhoito- ja sosiaalityössä. Myös hyvin lyhytkestoinen silpputyö on entistä yleisempää.

Työttömyys ja määräaikaiset työsuhteet koskettavat useimmiten samoja ihmisiä: määräaikaisten todennäköisyys joutua työttömäksi on moninkertainen ja toisaalta pitkään työttömänä olleiden on vaikea löytää muuta kuin määräaikaista työtä. Tällainen kehitys voi johtaa työttömyyden ja määräaikaisten työsuhteiden kierteeseen. Työllisten jakautuminen vakituisiin ja epätyypillisissä työsuhteissa oleviin työntekijöihin on epäedullista työmarkkinoiden toiminnan kannalta ja lisää sosiaalisia jännitteitä yhteiskunnassa.

Työmarkkinoiden muutokset voivat vaikuttaa myös sosiaaliturvan rahoitukseen. Urien katkonaisuus voi aiheuttaa sosiaaliturvan kestävyydelle paineita sekä sosiaalimenojen kasvun että rahoituspohjan pienenemisen vuoksi.

Sosiaaliturvajärjestelmä on rakennettu aikana, jolloin työsuhteet olivat valtaosaltaan säännöllisiä, kokoaikaisia ja kestoltaan rajoittamattomia. Työmarkkinoiden muuttuessa on arvioitava myös etuusjärjestelmän ajanmukaisuutta. Kun työnteon muodot muuttuvat, yksilön sosiaaliturvan rakentaminen on entistä vaikeampaa. Etuusjärjestelmää ei ole suunniteltu esimerkiksi urakaluonteisten työsuhteiden maailmaan, jossa vuoden työ tehdään lyhyessä ajassa urakalla ja loppuajalta saadaan työttömyyskorvausta.

Ensinnäkin urien katkonaisuus ja määräaikaiset työsuhteet voivat lisätä sosiaaliturvan tarvetta, sillä määräaikaisten työntekijöiden työttömyys- ja toimeentuloriski on suurempi kuin normaalityösuhteisilla. Määräaikaisten työsuhteiden yleistyminen voi vaikuttaa sosiaalimeinonihin lisäksi välillisesti. Työterveyttä koskevien tutkimusten mukaan määräaikaaisuuden aiheuttama epävarmuus näyttää heijastuvan työntekijöiden terveyteen, sillä määräaikaisten työntekijöiden sairastavuus ja terveydenhuoltopalvelujen käyttö on yleisempää kuin pysyvässä työsuhteessa olevien. Toiseksi myös sosiaaliturvan palkkaperusteinen rahoitus voi törmätä uusiin ongelmiin. Rahoituspohja voi jäädä pienemmäksi, koska määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevät kokevat enemmän työuran epävakautta, katkonaisuutta ja työttömyysjaksoja.

1990-luvun lopulla tehtiin useita epätyypillisiin työsuhteisiin liittyviä lainmuutoksia, joiden tarkoituksena oli vähentää niihin liittyvää epävarmuutta. Edelleen ongelmallisia ovat esimerkiksi freelancerit ja ns. kutsutyötä tekevät, joiden kohdalla sosiaaliturvan minimiehtojen täyttäminen työssäoloajan ja palkan suhteen on vaikeaa.

### *Liikkuvuus työmarkkinoilla*

Työelämä ja työmarkkinoiden dynamiikka on muuttunut huomattavasti viime vuosina. Teknologisen muutoksen ja kansainvälistymisen myötä syntyy uusia toimialoja ja ammatteja samalla kun vanhoja katoaa. Teknologiseen murrokseen liittyy tyypillisesti kokeiluvaihe, jossa uusia yrityksiä perustetaan nopeasti ja niistä vain elinkelpoisimmat jäävät jäljelle. Työpaikkoja syntyy ja häviää entistä nopeammin. Työvoiman liikkuminen toimialojen, yritysten ja ammattien välillä voi olla merkittävää.

Työvoima voi kasvaa yhtäältä siten, että ihmisiä tulee ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tai toisaalta siten, että aikaisemmin työvoimaan kuuluneet palaavat takaisin esimerkiksi äitiysloman tai aikuisopiskelun jälkeen. Suomessa suurin osa työvoimaan siirtymistä on takaisin palaajia. Suikkasen ym. (2001) mukaan vuonna 1995 vajaa kolmasosa työvoimaan siirtymisestä tuli ensimmäistä kertaa työmarkkinoille ja kaksi kolmasosaa oli paluuta takaisin työvoimaan. Samana vuonna työvoimasta pois siirtymisestä 43 prosenttia poistui pysyvästi työvoiman ulkopuolelle ja 57 prosenttia poistui väliaikaisesti.

Schmidtin (1998) mukaan elämän aikana voidaan törmätä monenlaisiin siirtymävaiheisiin työmarkkinatilasta toiseen:

- 1) siirtyminen koulutuksesta työelämään tai työelämästä täydennyskoulutukseen,
- 2) siirtyminen työelämässä tehtävästä toiseen,
- 3) siirtymät kotityön ja palkkatyön välillä tai kokoaikatyön ja osa-aikatyön välillä,
- 4) siirtyminen työllisestä työttömäksi tai päinvastoin ja
- 5) työelämästä eläkkeelle tai työkyvyttömyyteen tai päinvastoin.

Työmarkkinoiden uusiutuminen riippuu entistä keskeisemmin liikkuvuudesta eri työmarkkina-asemien välillä ja paluusta työlliseen työvoimaan. Tutkimusten mukaan työmarkkinoiden dynamiikka on lisääntynyt Suomessa viimeisen vuosikymmenen aikana merkittävästi. Suikkasen ym. (2001) tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin työvoiman siirtymiä vuosina 1989-1998, havaittiin, että 14 prosenttia työvoimaan kuuluvista vaihtoi kyseisenä aikana ammatiaan ja peräti 44 prosenttia toimialaa. Erityisesti lamavuosien jälkeen liikkuminen toimialalta toiselle on kiihtynyt. Vuosittain lähes joka kymmenes työvoimaan kuuluva vaihtaa toimialaa.

Nuoret liikkuvat työmarkkinoilla luonnostaan enemmän. Edellä mainitun tutkimuksen mukaan useampi kuin joka kymmenes alle 40-vuotias työvoimaan kuuluva vaihtaa ammattiaan muutaman vuoden välein. Ammatin vaihtaminen ei olekaan enää harvoin tehtävä suuri elämänmuutos, vaan etenkin nuoremman työvoiman keskuudessa ammatin ja toimialan vaihdoksesta on tullut usein toistuva prosessi.

Kaikkiin työmarkkinoiden siirtymävaiheisiin sisältyy riskejä, joihin sosiaaliturvan tulisi vastata, jotta se turvaisi riittävän toimeentulon ja samalla tukisi osaltaan työmarkkinoiden lisääntyviä joustavuus- ja liikkuvuusvaatimuksia ja talouden kehitystä. Toisin sanoen sosiaalisen ja taloudellisen ympäristön muuttuessa sosiaaliturva voi myötävaikuttaa kehitykseen positiivisella tavalla tukemalla sellaista riskinottoa, joka edistää joustavaa sopeutumista murrokseen. Parhaimmillaan tilanne olisi sellainen, että niinä ajanjaksoina, jolloin yksilö on poissa työelämästä, hän kohentaisi työkykyään ja työmarkkinakelpoisuuttaan tai investoisi muulla tavoin itsensä ja perheensä tulevaisuuteensa.

Sosiaaliturvan tulisi siten rohkaista kansalaisia ”hyviin siirtymiin” työmarkkinoilla ja estää ”huonoja siirtymiä”. Sama voidaan ilmaista myös siten, että tulevaisuuden työmarkkinoilla ei enää making work pay -periaate pelkästään riitä, vaan vaatimuksena on lisäksi *making transitions pay*.

### ***Kannustinvaikutukset***

Rakenteelliset jäykkyystekijät hidastavat työmarkkinoiden sopeutumista erityisesti laskusuhdanteessa. Työmarkkinoiden, verotuksen ja sosiaaliturvan kannusteet, jotka eivät tue työhön osallistumista, liikkuvuutta työmarkkinoilla tai työpaikkojen syntymistä, voivat syventää suhdanneperäistä kriisiä kasvattamalla työttömyyttä. Sen vuoksi on perusteltua pyrkiä poistamaan ilmeiset rakenteelliset kannustinvääristymät.

Hyvinvointipolitiikka on luonut työikäiselle väestölle edellytykset osallistua työelämään. Etuuksien sitominen suureksi osaksi ansiotyöhön kannustaa työmarkkinoille. Toisaalta verotuksen, maksujen ja etuuksien korkea taso voi johtaa siihen, että työnteon kannusteet heikkenevät.

Kannustinloukkuja voi ilmetä kahdella tavalla. Tulosidonnaiset sosiaalietuudet, palvelumaksut ja verotus voivat yhdessä johtaa tuloloukkuihin, kun bruttotulojen kasvu nostaa verotusta, alentaa tukia ja kasvattaa tulosidonnaisia maksuja. Työttömyysloukku saattaa ilmetä puolestaan siten, että siirryttäessä työttömyysturvalta työhön eivät käytettävissä olevat tulot nouse lainkaan tai ne saattavat jopa pienentyä. Niin sanottu kynnyspalkka, jolla työtön on halukas vastaanottamaan työtä, riippuu sosiaaliturvan tasosta. Mitä suuremmat etuudet ovat, sitä korkeammaksi nousee kynnyspalkkavaatimus.

Kynnyspalkan kanssa rinnakkainen mittari on korvausaste, joka ilmaisee, kuinka paljon henkilö ansaitsee työttömänä ollessaan verrattuna työssäoloon. Kynnyspalkka- ja korvausastelaskelmat riippuvat perherakenteesta, palkasta, verotuksesta ja etuuksista. Tulonsiirroista selvimmin kannustinloukkuja synnyttäviä etuuksia ovat toimeentulotuki, asumistuki ja työttömyysturvaetudet.

Kannustinloukut tulivat erityisen selvästi ilmi 1990-luvun suurtyöttömyyden seurauksena, kun verotus ja pakolliset maksut kiristyivät ja samanaikaisesti kotitalouksien riippuvuus etuuksista kasvoi huomattavasti. Kahteen pääministeri Lipposen hallitusohjelmaan on kir-



jattu tavoite siitä, että verotuksen, maksujen ja sosiaaliturvan etuuksien olisi toimittava yhdessä niin, että työhön hakeutumisen taloudelliset kannustimet paranevat.

Empiiriset tutkimukset (esim. VATT) vahvistavat käsitystä, että taloudellisilla kannustimilla on merkitystä työllistymisessä. Mikäli työntekijä ei saa työnteosta taloudellista hyötyä verrattuna etuudella oloon, heikkenee työn tarjonta ja työmarkkinat toimivat tehottomasti. Loukut ja työmarkkinoiden epätasapaino voivat johtaa siihen, että harmaat työmarkkinat ja veronkierto lisääntyvät yhteiskunnassa. Resurssien vajaakäyttö merkitsee kansantalouden tehotonta toimintaa ja vaikeuttaa sosiaaliturvan rahoitusta.

Jos taas työntekijän tuottavuus on alhainen verrattuna kokonaistyövoimakustannuksiin, ei välittömiä kannusteita työllistämiseen ole. Tällöin yrityksissä saatetaan korvata työvoimaa laiteinvestoinneilla ja kotitalouksissa turvaudutaan omaan työhön. Monissa tapauksissa tuotanto jää kokonaan syntymättä.

Kannustinloukkujen yleisyyttä on vaikea osoittaa yksiselitteisesti. Tarkastelut perustuvat yleensä erilaisia esimerkkiperheitä koskeviin laskelmiin. Erityisesti on tarkasteltu kynnyspalkkalaskelmia, joiden avulla pyritään selvittämään pienin palkka, jolla käytettävissä olevat tulot ylittävät sosiaaliturvan antaman elintason. Usein on tultu siihen tulokseen, että kannustinloukku on erityisesti nuorten lapsiperheiden ongelma. Yhtenä vaikeutena näissä laskelmissa on se, miten vapaa-aikaa arvostetaan - jos palkka ylittää vain niukasti sosiaalietuuksien antaman turvan, sillä ei vielä välttämättä ole vaikutusta työn tarjontaan. Esimerkkitapausten perusteella ei voida myöskään selvittää, miten suurta joukkoa kannustinloukut koskevat.<sup>47</sup>

Vielä vaikeampia ovat kansainväliset vertailut kynnyspalkkoista tai nettokorvausasteista. OECD teki vuonna 1998 ensimmäisen vakavan vertailuyrityksen eri maiden välillä (OECD 1998). Näitäkin tuloksia voidaan pitää vain karkealla tasolla suuntaa antavina.

Viime vuonna Suomessa alkoi noin 900 000 uutta työttömyysjaksoa ja päättyi yli 900 000. Voidaan ajatella, että jokaisen työttömyysjakson alussa yksilö tekee päätöksiä siitä, etsiikö hän koulutustaan ja ammattiaan vastaavaa työtä vai jotakin väliaikaista työsuhdetta tai hakeutuuko esimerkiksi lisäkoulutukseen. Hyvinvointiyhteiskunnan kannustinjärjestelmää testataan siten käytännössä noin miljoona kertaa vuodessa pelkästään työmarkkinapäätöksen suhteen.<sup>48</sup>

Palkkatulojen ja sosiaalietuuksien väliseen marginaaliin voidaan vaikuttaa työntekijöiden työn tarjontaan (esim. palkka, palkkatulojen verotus, sosiaalietuudet) ja työvoiman kysyntään (esim. välilliset työvoimakustannukset) suunnatuilla toimenpiteillä.

Viime vuosina sosiaaliturvan kannustavuutta on lisätty niin, että se tukee paremmin työnteoko ja työllistymistä, koulutusta, työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa ja kuntoutusta. Muutoksia on tehty sekä verotuksessa, etuuksissa että maksujärjestelmässä. Uudistuksia on tehty tuloverotukseen, työttömyysetuuksiin, lastenhoidon tukiin ja hoitomaksuihin, yleiseen asumistukeen ja toimeentulotukeen. Työnhakua on aktivoitu, työssäkäyntialueita laajennettu ja työmatkavähennystä lisätty. Niinivaaran (1999) ja Punakallion (2001) mukaan kynnyspalkat ovat alentuneet viime vuosina. Myös Laineen ja Uusitalon (2001) ja Viitamäen (2001) tutkimustulosten mukaan ns. kannustinloukkutyöryhmän perusteella tehdyillä uudistuksilla

---

<sup>47</sup> Ks. Laine ja Uusitalo (2001) ja Kurjenoja (2000)

<sup>48</sup> Hetemäki (1998)

on ollut positiivinen vaikutus työvoiman tarjontaan. Uudistukset kasvattivat lisätulosta käteen saatavaa palkkaa ja paransivat työnteon kannattavuutta sosiaaliturvaan verrattuna. Työhön hakeutuminen on muuttunut kannustavammaksi erityisesti vähimmäisturvan varassa eläville työttömille.

Kannustinloukkuongelmaa ei ole kokonaisuudessaan kuitenkaan vielä poistettu. Työmarkkinoiden muuttuessa kehittämistarpeita on jatkuvasti. Parpon (2001) mukaan 1,5 prosenttia aktiivi-ikäisistä kotitalouksista on sellaisessa tilanteessa, jossa kotitalouden käteen jäävät tulot eivät kasva lisäänsioista huolimatta lainkaan. Lievemässä tuloloukussa eli tilanteessa, jossa käteen jäävien tulojen nousu on lisäänsioista huolimatta hyvin vähäistä, on noin 6 prosenttia kotitalouksista.

### ***Alueellinen kehitys***

Maan sisäinen muuttoliike on vilkastunut 1980-luvun loppuun verrattuna. Kuntien välinen väestömuutosvaikutus on viime vuosina ollut reilut 20 000 henkilöä vuosittain. Vuoden 2000 alkupuoliskolla asuinkuntaa vaihtoi yli 122 000 henkilöä.

Muuttoliikkeen kasvu ja sen korkea taso selittyy suureksi osaksi työpaikkakasvun keskittymisellä. Laman jälkeen työmahdollisuudet paranivat aluksi eniten informaatiosektorilla, joka työllistää erityisesti Helsingin, Tampereen, Jyväskylän ja Oulun seuduilla. Informaatioalan kasvun myötä elpyi myös muiden sektoreiden työllisyys. Yhä useampi opiskelija jäi valmistuttuaan töihin opiskelupaikan lähelle ja paluumuutto haja-asutusalueille väheni.

Hyvän työllisyyskehityksen maakunnissa työllisyyden kasvuvauhti on ollut jopa kolminkertainen heikon työllisyyskehityksen maakuntiin verrattuna. Pahimmat muuttotappiokunnat menettivät vuosina 1994-1999 yli kymmenen prosenttia väestöstään.

Koko maan sisällä väestö keskittyy entistä enemmän kasvukeskuksiin. Erityisen voimakasta on muuttoliike maan etelä- ja länsiosien kasvukeskuksiin. Vaikka työpaikat ovatkin nopean talouskasvun aikana lisääntyneet kaikissa lääneissä, lähes 60 prosenttia työpaikkojen lisäyksestä on kohdistunut Etelä-Suomen lääniin. Myös maakuntien sisällä väestökehitys on edullisempaa maakuntien keskuksissa kuin reuna-alueilla.

Alueelliset työttömyyserot ovat useimmissa teollisuusmaissa suhteellisen pysyviä. Yleensä työttömyysasteiden absoluuttiset alue-erot kasvavat taantumien aikana ja kaventuvat nousukausien aikana, mutta eivät tasoitu kokonaan. 1990-luvulla alueellisten työttömyysasteiden ja suhdannevaihteluiden välinen yhteys kuitenkin muuttui Suomessa; ripeän talouskasvun aikana absoluuttiset työttömyyserot kasvoivat sen sijaan, että olisivat supistuneet (Valtioneuvoston kanslia 2000).

Suomessa työttömyyden alue-erojen laajuus on lähellä eurooppalaista keskiarvoa. Työvoimapiirien väliset työttömyyserot ovat Suomessa olleet pysyviä suurtenkin taloudellisten muutosten aikoina. Työttömyys koettelee yleensä pahimmin Itä- ja Pohjois-Suomea. Erityisen korkea työttömyys on Lapin ja Kainuun työvoimapiireissä. Muuttoliikkeen vuoksi työttömyyden alueelliset erot säilynevät tulevaisuudessakin suurina. Voimakkaasti kasvavissakin maakunnissa työttömyysaste alenee odotettua hitaammin, koska työvoiman tarjonta kasvaa muuttovoiton vuoksi.

Muuttoliike edistää työmarkkinoiden sopeutumista, koska se suuntautuu pääsääntöisesti korkean työttömyyden alueilta matalan työttömyyden alueille. Tutkimusten mukaan muut-

toliiike tasoittaa alueiden välisiä työttömyyseroja Suomessa kuitenkin varsin hitaasti. Työttömyyden lisääntyminen johtaa työvoiman muuttoliikkeeseen vasta useampien vuosien kuluttua (Tervo 2000).

Nuoret ovat aktiivisimpia muuttajia, kun taas ikääntyneiden muuttoalttius on alhainen. Sen vuoksi väestön ikääntyminen hidastaa osaltaan alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Se voi myös kärjistää epätasaista aluekehitystä, sillä koulutetun, nuoren väestön poismuutto näivettää alueen taloutta ja heikentää tulevaisuuden kasvumahdollisuuksia. Kehityksen myötä muuttotappioalueille jääneiden työllisyysmahdollisuudet heikkenevät entisestään eikä uusien ja osaavien työntekijöiden houkuttelu alueelle ole helppoa.

Myrskylän (2001) mukaan seuraavien 20-30 vuoden kuluessa Suomessa kehittyy neljä väestörakenteeltaan erilaista aluetyyppiä. Ensiksikin syntyy lapsiperhealueita, joissa lasten ja perheellisten aikuisten osuus on suuri. Näitä alueita ovat usein kaupunkien ympärillä olevat muuttovoittokunnat, erityisesti suurten yliopistokaupunkien ympäristössä. Toiseksi syntyy yksinäisten tuloalueita. Näihin kuntiin tullaan opiskelemaan, mutta ei jäädä enää perheen perustamisvaiheessa, joten opiskelijoiden, yksinasuvien ja vanhusten osuus on suuri ja syntyvyys alhainen. Tyypillisiä esimerkkejä ovat Helsinki, Turku, Tampere ja muut suuret kaupungit. Kolmannen tyyppin muodostavat väestökatoalueet, joissa on lähinnä eläkkeelle siirtynyttä maatalousväestöä. Neljänteen aluetyyppiin kuuluvat kunnat, joissa on vielä riittävän suuret synnytysissä olevat ikäluokat ja syntyvyys poikkeuksellisen korkea, kuten esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuosina 2000-2030 väkiluku kasvaa enää viidessä maakunnassa: Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. Työikäisten määrä kasvaa vain kahdessa ensiksi mainitussa maakunnassa ja lasten määrä vain Uudellamaalla. Kaikissa muissa maakunnissa lasten ja työikäisten määrä vähenee. Parhaimmilla alueilla työikäisten osuus pysyy 60 prosentissa, heikoimmilla se jää alle 50 prosentin (Nivalainen ja Volk 2002).

Nivalainen ja Volk (2002) ovat tutkineet alueellista väestökehitystä ja hyvinvointipalvelujen tarvetta. Väestön ikärakenteen muuttuessa vanhusten määrä lisääntyy kaikkialla. Vuonna 2030 vanhuksia on maakunnasta riippuen 1,4 – 2,4 –kertainen määrä nykyiseen verrattuna. Suurin lisäys on Uudellamaalla, jossa 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa noin 200 000 henkilöllä.

Nivalainen ja Volk (2002) arvioivat, että vaikka muuttotappioalueilla asukasluku pieneneekin hyvin paljon, niille jää silti vielä paljon asukkaita. Vuonna 2030 näillä alueilla arvioidaan asuvan vielä yhteensä yli miljoona henkilöä, mikä vastaa neljäsosaa kaikista suomalaisista. Kolmenkymmenenkin vuoden kuluttua Suomi on nykyiseen tapaan haja-asuttu maa ja väestöä on kaikissa osissa.

#### **4.4. Vähimmäisturva ja perhepoliittinen tuki**

Toimikunnan käyttämän käsitteistön mukaan toimeentuloturva muodostuu ansioturvasta, vähimmäisturvasta ja viimesijaisesta turvasta (luku 1.3). Vähimmäisturvalla tarkoitetaan erilaisten sosiaalisten riskien, kuten vanhuuden, työkyvyttömyyden, työttömyyden ja perheen huoltajan kuoleman perusteella maksettavia universaaleja etuuksia. Viimesijaista toimeentuloturvaa edustaa puhtaimmin toimeentulotuki. Jaottelu viimesijaiseen turvaan ja syyperusteiseen vähimmäisturvaan heijastaa periaatetasolla perustuslain 19 §:n perusoi-

keussäännöksiä oikeudesta välttämättömään toimeentuloon (1 mom.) ja oikeudesta perustoimeentulon turvaan em. sosiaalisten riskien sattuessa (2 mom.).

### ***Vähimmäisetuuksien kehitys***

Tässä jaksossa kuvataan syyperusteisen vähimmäisturvan ja viimesijaisen turvan kehitystä 1990-luvun alusta lähtien. Eri järjestelmistä kuvataan etuuksien tason ja etuuksia saaneiden määrän muutoksia sekä luonnehditaan lyhyesti etuuksien kohdentumista. Lopuksi tarkastellaan vähimmäisturvan ja viimesijaisen toimeentuloturvan päällekkäisyyttä työmarkkinatuen, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyyttä kuvaavan rekisteriaineiston valossa.

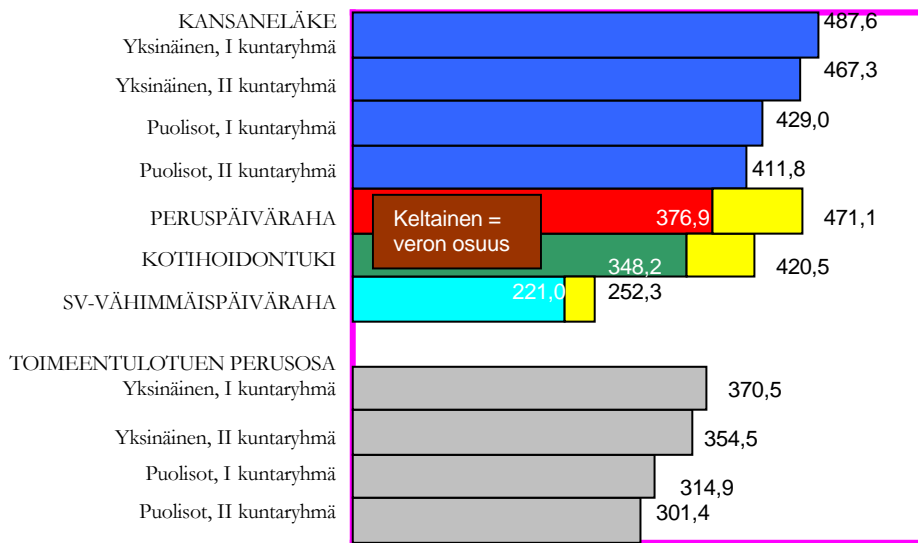
Suomalainen asumiseen perustuva vähimmäisturva on ollut kansainvälisesti katsottuna hyvällä tasolla. Viime vuosikymmenen aikana eräät vähimmäisetuudet ovat kuitenkin jääneet jälkeen talouden yleisestä kehityksestä ja niiden reaaliarvo on heikentynyt. Samanaikaisesti toimeentuloturvan tarve on pysynyt korkealla tasolla laajan työttömyyden vuoksi. Työttömyyden ja sosiaaliturvan leikkausten johdosta viimesijaiseksi tarkoitettuun toimeentulotukeen on jouduttu turvautumaan aiempaa laajemmin.

Laman, sosiaaliturvan leikkausten ja pitkittyneen työttömyyden seurauksena sosiaaliturvan rakenteelliseksi ongelmaksi on noussut, että ensisijaisen eli syyperusteisen vähimmäisturvan taso ei aina riitä turvaamaan kohtuullista toimeentuloa. Ensisijaisia etuuksia on jouduttu yhä enemmän täydentämään viimesijaiseksi tarkoitettulla toimeentulotuella. Sosiaaliturvan kehittämisen yhtenä keskeisenä tavoitteena tulisi olla, että syyperusteinen etuus turvaisi yhdessä muiden tulonsiirtojen kanssa pääsääntöisesti sellaisen toimeentulon, ettei sitä jouduttaisiin täydentämään laajamittaisesti tai pitkäaikaisesti toimeentulotuella.

Oheinen kuvio kuvaa syyperusteisten vähimmäisturvaetuuksien ja viimesijaisen toimeentulotuen suuruutta huhtikuussa 2002. Täyttä kansaneläkettä ja toimeentulotukea lukuun ottamatta etuudet ovat veronalaisia. Kansaneläke on käytännössä veroton eläketulovähennyksen ansioista. Syyperusteinen ja viimesijainen toimeentuloturva eroavat myös siinä, että oikeus viimesijaiseen toimeentulotukeen syntyy vain silloin, kun tulot ja varat yhteensä eivät riitä toimeentulotuella katettavaksi tarkoitettuihin menoihin. Syyperusteisista etuuksista työmarkkinatuki on tulovähenteinen eli tarveharkintainen.

Seuraavalla sivulla oleva taulukko osoittaa vähimmäisetuuksien ja toimeentulotuen reaaliarvon muutoksen vuodesta 1990 vuoden 2002 huhtikuuhun. Lasten kotihoidon tuki (hoitoraha ja hoitolisä yhdessä) on pienentynyt reaalisesti 20 prosenttia, vanhempainpäiväraha ja sairauspäivärahan vähimmäismäärä molemmat 14 prosenttia ja toimeentulotuki vajaan prosentin. Työttömän peruspäiväraha sekä työmarkkinatuki ovat kasvaneet vuoden 2002 alussa toteutettujen korotusten ansiosta kolme prosenttia. Kansaneläkkeessä on reaalikasvua lähes viisi prosenttia. Kasvuun vaikuttaa vuoden 1989 voimakas inflaatio, joka näkyi kansaneläkeindeksin nousuna vertailun lähtövuonna 1990. Todellista reaalikasvua on aiheuttanut vain vuoden 2001 tasokorotus. Edellisen kerran kansaneläkkeisiin oli tehty tasokorotus vuonna 1984.

Kuvio 39. Eräät vähimmäisetuudet 1.4.2002 (täysi määrä; euroa kuukaudessa)



Ei lapsikorotuksia tms. eikä asumistukia. Kansaneläke: vähennysten ansiosta ei veroa.

Lasten kotihoidon tuki: hoitoraha ja täysi hoitolisä.

Työmarkkinatuki ja mm. koulutustuen perustuki = peruspäiväraha.

Taulukko 11. Eräiden vähimmäisetuuksien suuruus joulukuussa 1990 ja huhtikuussa 2002, euroa/kk (yksinäinen henkilö, I kuntaryhmä)

	1900	2002	muutos, %	reaali- muutos, %
<b>Ensisijainen vähimmäisturva</b>				
Kansaneläke <sup>1)</sup>	372,4	487,6	30,9	4,6
Työttömän perusturva	379,7	489,1	28,8	2,9
Äitiys- isyys- ja vanhempainpäivärahan vähimmäismäärä	233,4	252,3	8,1	-13,7
Sairauspäivärahan vähimmäismäärä <sup>2)</sup>	233,4	252,3	8,1	-13,7
Lasten kotihoidon tuki <sup>3)</sup>	420,1	420,5	0,1	-20,1
<b>Viimesijainen turva</b>				
Toimeentulotuen perusosa <sup>1)</sup>	297,9	370,5	24,4	-0,8

<sup>1)</sup> Täydestä kansaneläkkeestä ei makseta veroa eläketulovähennyksen seurauksena, toimeentulotuki on veroton etuus, muut veronalaisia.

<sup>2)</sup> Ajanjaksolla 1.1.1996-31.3.2002 tulottomille ja vähätuloisille maksettiin tarveharkintaista päivärahaa sairauden jatkuttua yhtäjaksoisesti 60 kalenteripäivää. Huhtikuussa 2002 tarveharkintainen päiväraha muuttuu vähimmäispäivärahaksi ja alkukarenssi lyhenee pääsääntöisesti 55 päivään.

<sup>3)</sup> Hoitoraha (aiemmin perusosa) ja täysi hoitolisä (aiemmin lisäosa).

Vähimmäisetuuksia saavien määrä on kehittynyt eri suuntiin eri järjestelmissä. Viime vuosikymmenen alusta lukien täyttä kansaneläkettä saavien määrä on vähentynyt runsaalla kolmanneksella, työttömien perusturvaa saavien määrä vuoden lopussa on kasvanut yli kaksinkertaiseksi, vähimmäismääräisen äitiyspäivärahan saajien määrä on kolminkertaistunut ja kotihoidon tuen saajien määrä pienentynyt 10 prosentilla. Tarveharkintaisen sairaus-

päivärahan saajia oli vuosituhanen vaihteessa vain kymmenesosa aiemmasta vähimmäispäivärahan saajien määrästä. Viimesijaista toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä (vuoden aikana) oli 2000-luvun alussa noin puolitoistakertainen vuoteen 1990 verrattuna.

Universaaleista vähimmäisetuuksista kansaneläkkeen merkitys on vähentynyt selvästi työeläketurvan kattavuuden ja tason parantuessa. Merkittävää kuitenkin on, että täyttä kansaneläkettä saavien määrän väheneminen koskee käytännössä melkein yksinomaan vanhuuseläkkeitä. Pelkkää kansaneläkettä tai kansaneläkettä ja vähäistä työeläkettä saavien vanhusten määrä oli vuoden 2000 lopussa 64 500 henkilöä, kun lukumäärä vielä edellisen vuosikymmen alussa oli 119 000. Täysimääräistä kansaneläkettä saavien työkyvyttömiä mää-  
rää oli vastaavalla ajanjaksolla pienentynyt 54 900:sta 51 100:an. Pelkän kansaneläkkeen varassa elävistä työkyvyttömistä valtaosa eli 70 prosenttia sai eläkettä mielenterveyden häiriöiden perusteella, mistä älyllisesti kehitysvammaisten osuus oli 29 prosenttiyksikköä. Hermoston sairauksien perusteella eläkettä sai yhdeksän prosenttia ja synnynnäisten epämuodostumien (ml. kromosomipoikkeavuudet) perusteella kuusi prosenttia pelkän kansaneläkkeen varassa elävistä työkyvyttömistä.

Viime vuosikymmenen laman perintönä työmarkkinatuki nousi yleisimmäksi vähimmäisturvaetuudeksi. Työmarkkinatuki erotettiin peruspäivärahasta vuonna 1994. Rakenteellisen pitkäaikaistyöttömyyden takia työmarkkinatuesta on tullut käytännössä pysyväisluonteinen toimeentulon lähde huomattavalle joukolle työikäisiä. Vuoden 2001 lopussa työmarkkinatuen saajia oli yhteensä 156 000 henkilöä. Noin kolmasosalla työmarkkinatuen saajista tukeen liittyi myös lapsikorotus. Ansioturvalta pudonneita oli työmarkkinatuen saajista lähes noin 57 000. Työmarkkinatukien pitkää kestoa kuvaa muun muassa se, että kaikista vuoden 2000 lopussa työmarkkinatukea saaneista henkilöistä 56 prosenttia oli saanut etuutta viimeisten neljän vuoden aikana yhteensä vähintään kahta vuotta vastaavan ajan.<sup>49</sup>

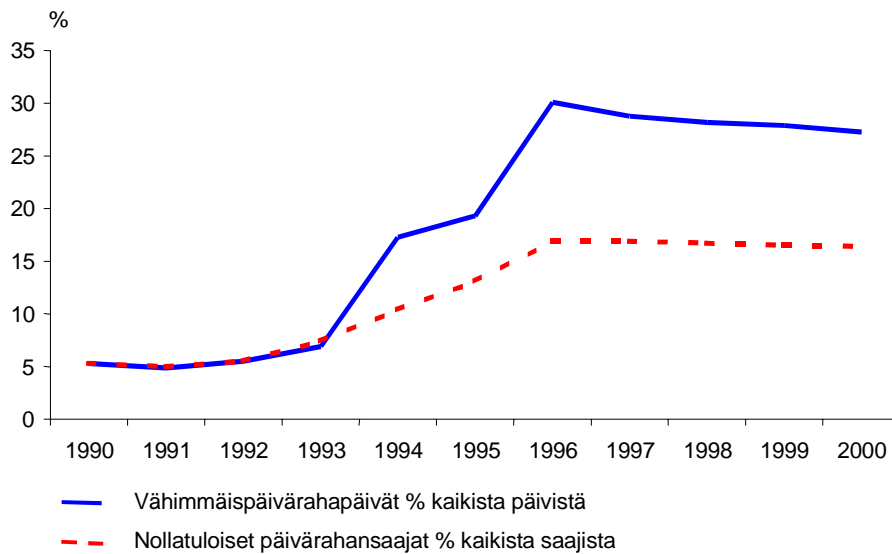
Äitiyspäivärahoissa vähimmäismäärien kausien osuus lisääntyi huomattavasti viime vuosikymmenen aikana. Kun vuonna 1990 vähimmäismääräisenä alkoi noin kuusi prosenttia kaikista kausista, oli vastaava osuus kymmenen vuotta myöhemmin 27 prosenttia. Vähimmäispäivärahan saajat eroavat muista muun muassa ikänsä ja koulutustasonsa suhteen. Alle 25-vuotiaista äideistä vähimmäispäivärahaa sai 57 prosenttia ja tätä vanhemmista äideistä 22 prosenttia. Pelkän peruskoulun suorittaneista äideistä vähimmäisetuuden saajia on noin 60 prosenttia, korkeakoulututkinnon suorittaneista 15 prosenttia (Takala 2000).

Seuraavasta kuviosta ilmenee vähimmäisäitiysrahopäivien osuus kaikista äitiysrahopäivistä sekä nollatuloisten äitiyspäivärahan saajien osuus kaikista äideistä vuosina 1990-2000. Alunperin vain nollatuloiset äidit kuuluivat vähimmäisäitiysrahan piiriin ja työtuloperusteinen päiväraha kertyi pienienkin tulojen perusteella vähimmäispäivärahan päälle. Vuosina 1994-1995 vähimmäispäivärahan saajia oli enemmän kuin nollatuloisia, koska päiväraha oli aina vähintään lasten kotihoidontuen suuruinen. Vuodesta 1996 tämä säännös purettiin, ja samalla työtuloperusteisen päivärahan määräytymistä muutettiin siten, että työtuloperusteisen päivärahan kerryttäminen aloitettiin nollatasolta. Muutoksen jälkeen vähimmäismäärän ylittävään päivärahaan on tarvittu 4 324 euron vuositulot.

---

<sup>49</sup> Tämä kesto ei sisällä työmarkkinatukea edeltäviä ansio- tai perusturvajaksoja.

Kuvio 40. Vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat vuosina 1990 – 2000



Huom! Vuosina 1994-1995 vähimmäispäivärahan saajia oli enemmän kuin nollatuloisia, koska päiväraha oli vähintään kotihoidon tuen perusosan suuruinen.

Kuviosta voidaan päätellä, että vähimmäisäitiysrahojen lisääntymisestä noin 10 prosenttiyksikköä johtuu edellä mainitusta päivärahan määräytymisperusteiden muutoksesta vuonna 1996. Toinen keskeinen syy vähimmäismääräisten äitiysrahojen kasvuun on työttömyys. Äitiys- ja vanhempainpäivärahat eroavat sairauspäivärahasta siinä suhteessa, että sairausvakuutuksen päivärahaa välittömästi edeltävä työttömyysturvan päiväraha ei vaikuta vanhempainpäivärahan suuruuteen. Työtön äiti tai isä putoaa vähimmäispäivärahan saajaksi, jos hänen viimeksi toimitetussa verotuksessa todetut työtulonsa eivät ylitä säädettyä vuosituloa. Vuonna 2000 alkaneista vähimmäisäitiysrahakausista 22 prosenttia oli tapauksia, joissa äitiysrahaa oli edeltänyt välittömästi työmarkkinatuki tai työttömyysturvan peruspäiväraha. Jos lisäksi oletetaan, että pienehkö määrä äitejä siirtyy ansioturvavalta vähimmäispäivärahalle, voitaneen arvioida, että vajaa neljännes vähimmäisäitiysrahan saajista hyötyisi, jos äitiyspäivärahassa edeltävä työttömyyspäiväraha otettaisiin samalla tavalla huomioon kuin sairauspäivärahassa.

Lasten kotihoidontuen käytössä tapahtui 1990-luvun aikana huomattavia muutoksia. Tuen käyttöasteeseen vaikuttivat työllisyystilanteen heikkeneminen vuosikymmen alussa sekä lainmuutokset, joista tärkeimmät olivat tuen korotukset vuonna 1991, huomattavat leikkaukset vuonna 1996 sekä pienten lasten hoidon tuen kokonaisuudistus vuonna 1997. Vuoden 2001 lopussa kotihoidon tukea sai 70 800 perhettä, joissa oli yhteensä 106 000 lasta.

Takalan (2000) tutkimuksen mukaan perhe kuului kotihoidon tuen piiriin sitä todennäköisemmin mitä nuorempi perheen nuorin lapsi oli. Alle 2-vuotiaista mutta yli yhdeksän kuukautta vanhoista lapsista 58 prosenttia kuului tuen piiriin. Tuen käyttöön vaikutti myös äidin koulutustaso sekä perheen lasten lukumäärä. Peruskoulun käyneistä äideistä kolme neljästä hoiti lapsiaan kotihoidon tuella, mutta korkeakoulututkinnon suorittaneista vain yksi kolmasosa.

*Taulukko 12. Ensisijaista vähimmäisturvaa ja viimesijaista toimeentulotukea saaneet vuosina 1990 – 2000*

	1990	1995	1998	2000	muutos-% 2000/1990
<b>Ensisijainen vähimmäisturva</b>					
<b>Täysimääräiset kansaneläkkeet</b>	177000	132700	126700	115700	-34,6
Vanhuuseläkkeet	119000	82700	74300	64500	-45,8
Työkyvyttömyyseläkkeet	54900	49300	52000	51100	-7,1
Työttömyyseläkkeet	3100	700	300	100	-96,6
<b>Työttömien perusturva</b>					
<i>Saajat vuoden aikana yhteensä</i>	126100	390800	362400	323300	+156,5
Peruspäivärahat	126100	215300	50800	43300	
Työmarkkinatuet	.	270000	322600	286600	
<i>Saajat vuoden lopussa yhteensä</i>	50800	228900	204000	172300	+239,0
Peruspäivärahat	50800	54200	18600	16500	
Työmarkkinatuet		174700	185500	155800	
<b>Vähimmäismääräiset äitiyspäivärahat</b>					
Alkaneet kaudet vuoden aikana	3800	13500	15800	15200	+296,1
- % kaikista alkaneista kausista	5,9	21,9	28,3	27,4	
<b>Vähimmäismääräiset/tarveharkintaiset sairauspäivärahat</b>					
Saajat vuoden aikana	12300	10700	1400	1600	-86,7
- % kaikista kausista	3,1	3,8	0,5	0,6	
<b>Kotihoidon tuet</b>					
Tukea saaneita perheitä	81200	84500	74400	72600	-10,7
Lapsia, joista tukea maksettu	..	137500	115600	111600	..
Hoitolisää saavien osuus, %	49,5	60,2	84,7	82,0	
<b>Opintotuet (pl. aikuisopintotuet)</b>	229900	285200	316700	297300*	
<b>Yleinen asumistuki</b>					
Kotitaloudet vuoden lopussa	110500	213800	205600	170400	+54,1
<b>Viimesijainen turva</b>					
<b>Toimeentulotuki</b>					
<i>Saajat vuoden aikana</i>					
Kotitaloudet	181600	339000	313400	271700	+49,6
Henkilöt	314000	584000	534900	454400	+44,7

\*Vuodesta 2000 alkaen ei sisällä palautettuja opintotukia (21000)



Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha lakkautettiin vuonna 1996 ja tilalle tuli tarveharkintainen, työmarkkinatuen tulokäsitetä soveltava päiväraha (60 mk/pv), johon liittyi 60 päivän karenssi. Samalla sairauspäivärahan määräytymisperusteita muutettiin. Pienin maksettava työtuloperusteinen päiväraha oli uudistuksen jälkeen 13 mk/pv, mikä saattoi muista tuloista riippuen muuttua 60 päivän jälkeen tarveharkintaiseksi päivärahaaksi. Lisäksi muutettiin muiden etuuksien ja sairausvakuutuksen päivärahan kytkentää siten, että muilta etuuksilta päivärahalle siirryttäessä päiväraha määräytyi aiempaa useammin edeltävän etuuden perusteella. Toisaalta syntyi uusia kokonaan ilman sairauspäivärahaa tai vastaavaa työkyvyttömyysturvaa jääviä ryhmiä.<sup>50</sup> Vuoden 2002 huhtikuusta alkaen tarveharkintainen päiväraha korvattiin vähimmäispäivärahalla, joka kattaa myös ns. työedellytystä vailla olevat henkilöt.

Tarveharkintaista sairauspäivärahaa sai vuonna 2000 yhteensä 1 600 henkilöä. Tarveharkintaisten päivärahopäivien osuus kaikista korvatuista päivistä oli 0,6 prosenttia. Tilastoista ei ole saatavissa tietoa niiden henkilöiden tai päivien määrästä, joissa päiväraha jäi muiden tulojen perusteella nollan suuruiseksi. Päivärahaoikeutta vailla olevia henkilöitä, joihin sovellettiin kansaneläkelain mukaisissa työkyvyttömyyseläkkeissä päivärahan enimmäiskertymisaikaa vastaavaa odotusaikaa oli yli tuhat tapaus. Sekä tarveharkintaisista päivärahoista että työkyvyttömyyseläkkeen odotusajan piiriin kuuluvista noin puolet oli mielenterveyspotilaita. Alle 60 markan suuruisia ansioperusteisia päivärahoja oli 3,2 prosenttia korvatuista päivistä. Näitä päivärahoja saaneet eivät poikenneet merkittävästi muista päivärahan saajista sairaus-, ikä- tai ammattijakaumien kannalta.

Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata oikeus välttämättömään toimeentuloon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Henkilön ja perheen toimeentulon turvaamisen ohella toimeentulotuen tarkoituksena on myös edistää itsestä selviytymistä.

Vuonna 1998 toteutetussa uudistuksessa muun muassa alennettiin tukea kaksi- ja useampilapsisten perheiden osalta sekä otettiin käyttöön asumismenojen seitsemän prosentin omavastuu.<sup>51</sup> Samalla tukeen lisättiin sekä negatiivisia että positiivisia kannustimia mahdollistamalla työstä tai koulutuksesta kieltäytyvien toimeentulotuen alentaminen ja laajentamalla työmatkakulujen huomioon ottamista. Tuen tarvetta pyrittiin samalla vähentämään tekeillä pienehköjä parannuksia ensisijaiseen turvaan (työmarkkinatukeen, yleiseen asumistukeen ja opintotukeen).

Toimeentulotuen viimeaikaisilla uudistuksilla on pyritty aktivoimaan asiakkaita, ehkäisemään tuen saannin pitkittymistä ja sitä kautta sosiaalista syrjäytymistä sekä parantamaan vähäisenkin työnteon kannustavuutta. Näihin päämääriin tähtäävät muun muassa ehkäisevän toimeentulotuen käytön laajentaminen, toimeentulotuen ja vähäisten ansiotulojen yhteensovittaminen sekä kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät kannustinelementit. Vuoden 2002 alussa tehdyllä uudistuksella on toimeentulotuen kannustavuutta pyritty edelleen parantamaan siten, että tukea määrättäessä kotitalouden nettoansioista jätetään huomioon ottamatta 100 euroa kotitaloutta kohden.

Toimeentulotuen saajien määrään on vaikuttanut yhtäältä laman myötä syntynyt massatyöttömyys ja toisaalta ensisijaiseen toimeentuloturvaan tehdyt leikkaukset. Viime vuosikymmenen alusta vuoteen 1996 toimeentulotuen saajien määrä lähes kaksinkertaistui.

---

<sup>50</sup> Ks. Hytti (1999) ja Maljanen ja Niemelä (2000).

<sup>51</sup> ks. Keskitalo ym. (2000).

Enimmillään toimeentulotukea sai vuoden 1996 aikana noin 350 000 kotitaloutta. Vuodesta 1997 lähtien toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä on alentunut, mutta on edelleenkin suhteellisen korkea verrattuna lamaa edeltävään aikaan. 1990-luvun kehitykselle oli tyypillistä myös se, että tukea saatiin aiempaa pidempään. Lähes koko vuoden ajan tukea saaneita pitkäaikaisasiakkaita oli vuonna 2000 noin neljännes tuen saajista.

Vuoden 2000 aikana toimeentulotukea sai 10 prosenttia kaikista kotitalouksista. Suurin toimeentulotuen saajaryhmä olivat lapsettomat yksinäiset miehet, joiden osuus tuen saajista oli lähes 40 prosenttia. Yksinhuoltajaperheiden osuus oli runsaat 10 prosenttia, samoin kuin lapsiperheiden ja lapsettomien parien osuus.

Perhetyypin lisäksi myös ikä on selkeästi toimeentulotukiasiakkuuteen vaikuttava tekijä. Toimeentulotukea saaneista henkilöistä 35 prosenttia oli alle 30-vuotiaita. Toimeentulotuen turvautumisen keskeinen syy on ollut ensisijaisen turvan riittämättömyys tai viipyminen. Vuoden 2000 marraskuussa toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 77 prosenttia sai tukea jonkin muun toimeentuloa korvaavan etuuden täydennykseksi. Vain joka kahdestoista kotitalous sai toimeentulotukea ansiotulojen täydennykseksi ja joka yhdeksäs oli kokonaan ilman tuloja (Stakes 2001).

Yleinen asumistuki syntyi lapsiperheiden tukimuodoksi. Nykyisin asumistuen saajista lapsiperheitä on enää 46 prosenttia. Näistä runsaat puolet on yksinhuoltajaperheitä. Vuoden 2001 joulukuussa asumistukea sai yhteensä 158 500 ruokakuntaa. Tuensaajien määrä väheni vuosina 2000 ja 2001 erityisesti siksi, että opiskelijaparit siirtyivät asumislisäjärjestelmän piiriin.

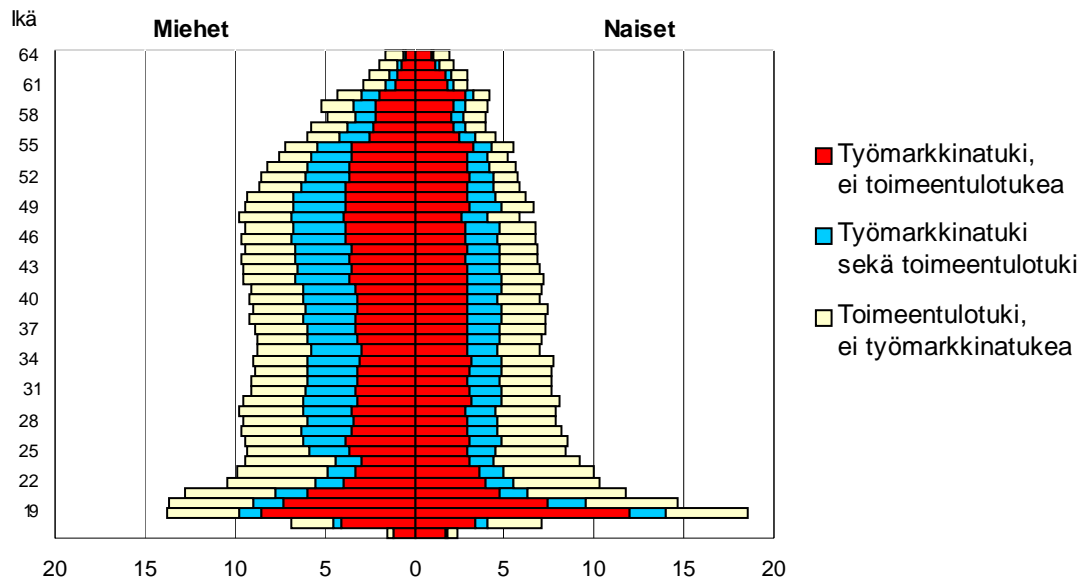
Rekisteritietojen yhdistelyyn perustuvia tietoja ensi- ja viimesijaisen turvan päällekkäisyydestä on käytettävissä marraskuusta 1999. Yhdistely koskee työmarkkinatukea, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea.<sup>52</sup>

Vuoden 1999 lopussa 7,7 prosenttia työikäisestä väestöstä sai joko työmarkkinatukea tai toimeentulotukea tai molempia etuuksia (ks. kuvio). Miehistä näitä etuuksia sai 8,5 ja naisista 7 prosenttia. Nuorilla, alle 25-vuotiailla työmarkkinatuki ja toimeentulotuki olivat yleensä vaihtoehtoisia etuuksia, harvoin päällekkäisiä kuten vanhemmissa ikäluokissa. Niiden osuus, jotka saivat toimeentulotukea, mutta eivät työmarkkinatukea oli 20-24 -vuotiailla selvästi suurempi kuin muissa ikäryhmissä. Näistä nuorista ei tiedetä, missä määrin he olivat saaneet toimeentulotukea jonkun muun etuuden, kuten esimerkiksi vähimmäisäitiysrahan, kotihoidontuen tai opintotuen täydennykseksi. Työmarkkinatukea saivat suhteellisesti eniten 19-vuotiaat, mikä selittyyneen koulunsa lopettaneilla, jotka ovat pyrkineet riittävän moneen oppilaitokseen niihin kuitenkin pääsemättä. Yli 55-vuotiaasta väestöstä on työmarkkina- ja toimeentulotuen saajia huomattavasti vähemmän kuin muissa ikäluokissa, mikä ilmeisesti johtuu muista tarjolla olevista etuuksista.

---

<sup>52</sup> ks. Ympäristöministeriö (2001), Hytti ja Ylönen (2002).

Kuvio 41. Työmarkkinatuen ja/tai toimeentulotuen saajien osuus työikäisestä väestöstä ikävuosittain marraskuussa 1999



Lähde: Hytti ja Ylönen (2002)

Työmarkkinatuen saajista tutkittiin, mitkä tuen saajia kuvaavat taustatekijät lisäsivät eniten riskiä joutua turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen. Kaikista työmarkkinatuen saajista 36 prosenttia sai toimeentulotukea. Tärkeimmät toimeentulotuen saamisen todennäköisyyttä lisäävät tekijät olivat yleisen asumistuen saaminen, työmarkkinatuen täysimääräisyys, tuen kesto ja lasten huoltaminen sekä miessukupuoli. Työmarkkinatuen saajista lähes puolet kuului yleistä asumistukea saavaan kotitalouteen ja heistä edelleen 59 prosenttia sai myös toimeentulotukea. Niistä, jotka eivät saaneet asumistukea, vain 16 prosenttia oli turvautunut toimeentulotukeen. Tuen keston mukaan erot toimeentulotukiriskissä olivat suuret. Kolmen viimeisen vuoden aikana yhteensä korkeintaan puoli vuotta työmarkkinatukea saaneista 20 prosenttia sai toimeentulotukea, mutta yli kaksi vuotta saaneista vastaava osuus oli 45 prosenttia. Lasten huoltaminen lisäsi selvästi nuorten, työmarkkinatuen saajien toimeentulotuen tarvetta ja jonkin verran myös yli 25-vuotiaiden toimeentulotuen tarvetta.

Tulokset ovat yhteneviä niiden viimeaikaisten tutkimusten kanssa, joiden mukaan köyhyysongelma on viime vuosina entisestään syventynyt erityisesti köyhien ydinryhmään kuuluvien pitkäaikaistyöttömien keskuudessa.<sup>53</sup> Toimeentulotukea määrittäessä otetaan huomioon, paitsi henkilön ja hänen kotitaloutensa tulot sataprosenttisesti, myös käytettävissä olevat varat. Asteittain pitkäaikaistyöttömän tai etuusjärjestelmästä toiseen siirtyvän henkilön liikkumavara kapenee ja seurauksena on lisääntyvä syrjäytyminen.

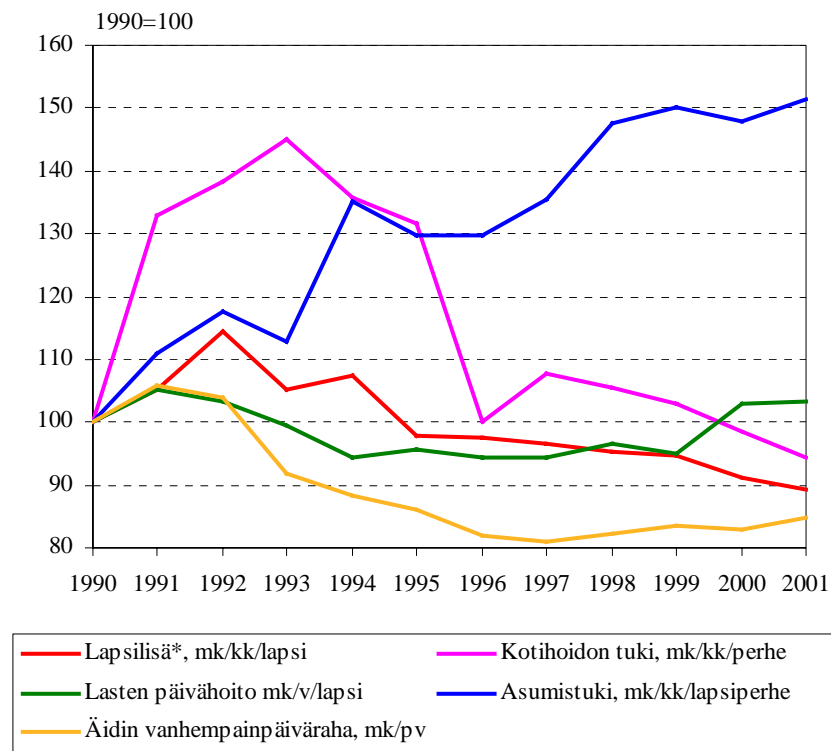
### ***Perhepoliittisen tuen kehitys***

Perhepoliittisen tuen tavoitteena on luoda perheelle kohtuulliset taloudelliset ja toiminnalliset elämisen puitteet, jotka mahdollistavat lasten turvallisen kasvun. Lapsilisät ja lasten päivähoito ovat merkittävimmät lapsiperheiden tukimuodot. Viime vuosina perhepolitiikan painopiste on ollut lapsiperheille suunnatuissa palveluissa.

<sup>53</sup> Esim. Ritakallio (2001) ja Haapola (2002).

Yhteiskunnan tuki lapsiperheille on nyt hieman pienempi kuin vajaat kymmenen vuotta sitten. Vuoden 1992 jälkeen on toteutettu kaikkien alle kouluikäisten lasten oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon, lapsilisien tasoa on sekä nostettu että leikattu, perhepoliittiset verotuet on poistettu ja kotihoidon tuen tasoa alennettu. Lapsilisää, kotihoidon tukea ja vanhempainpäivärahan vähimmäistasoa ei ole sidottu indeksiin. Näiden etuuksien tasoon ei ole tehty muutoksia vuosien 1995 ja 1996 leikkausten jälkeen.

Kuvio 42. Perhepoliittisten tukien reaalin kehitys vuosina 1990-2001



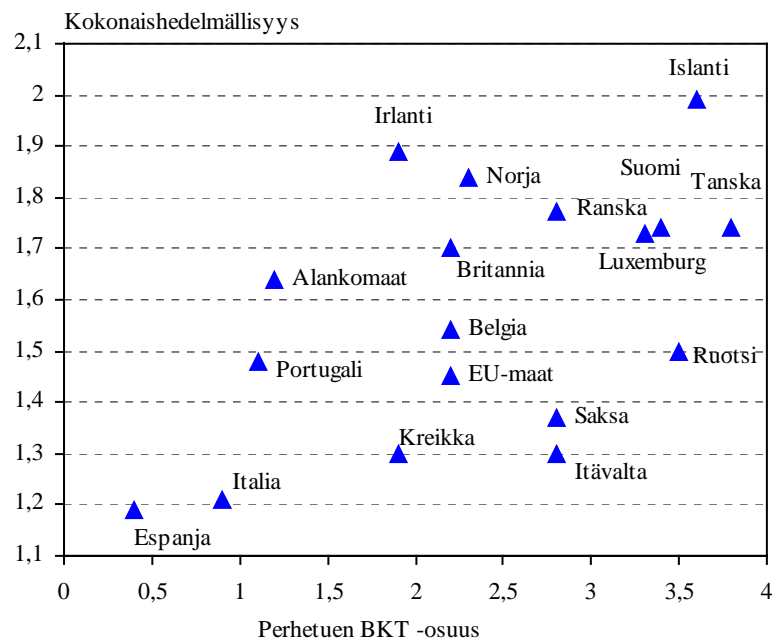
Lähde: Sosiaaliturvan suunta 2002

Viime vuosina perhepoliittisten tukien saajien määrät ovat vähentyneet. Mikäli perhepoliittisten tukien tasoon ei tehdä korotuksia ja syntyvien lasten määrä alenee, pienenevät lapsiperheiden tukimenot tulevaisuudessa.

Väestön epäedullisemmaksi muuttuvaa ikärakennetta voivat tasapainottaa syntyvyyden kohoaminen ja työvoiman maahanmuutto. Syntyvyyteen voidaan vaikuttaa perhemyönteisellä politiikalla. Lasten päivähoito on tarjonnut suomalaisille naisille mahdollisuuden osallistua täysipainoisesti työelämään ja Suomi on ollut edelläkävijä monissa perhepolitiikan uudistuksissa. Ne selittävät osaltaan sen, että Suomessa hedelmällisyysluku on naisten korkeasta työllisyysasteesta huolimatta eurooppalaisittain verrattuna korkea.

Perhe- ja lapsimyönteisten kannustimien todellisesta ja pitkäjänteisestä vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole varmaa tietoa. Näyttää siltä, että ne vaikuttavat lähinnä synnytysten ajoitukseen lyhyellä aikavälillä, ei niinkään syntyvien lasten kokonaismäärään. Perhepoliittiset tuet ovat todennäköisesti kuitenkin estäneet syntyvyyden putoamista nykyistä alemmalle tasolle (vrt. kuvio). Jos väestörakennetta halutaan muuttaa edullisemmaksi syntyvyyttä lisäävillä ja lapsi- ja perhemyönteisillä toimenpiteillä, edellyttäisi se nopeita ratkaisuja, koska nämä toimenpiteet vaikuttavat hyvin hitaasti.

Kuvio 43. Perhetuen suhde BKT:hen ja kokonaishedelmällisyysluku EU-maissa ja Pohjoismaissa vuonna 1999



Lähde: Sosiaaliturvan suunta 2002

Väestön ikärakenteen tasapainottamiseksi perhepoliittista tukirakennelmaa voisi kehittää siten, että perheen perustaminen olisi taloudellisesti mahdollista nykyistä varhemmin. Koulusta ammatilliseen peruskoulutukseen ja korkeakouluun sekä koulutuksen jälkeen työelämään siirtymisen varhentuminen mahdollistaisi osaltaan myös perheen perustamisen aikaisemmin. Synnytysien alenemisella olisi myönteinen vaikutus syntyvyyteen.

Ansiotyön ja kotielämän vaatimukset ovat nykyisin entistäkin ristiriitaisempia. Suomessa sekä isät että äidit tekevät yleensä kokopäivätyötä ja selvitysten mukaan juuri lapsiperheiden vanhemmat ovat niitä, jotka tekevät pitkää työviikkoa. Haasteena on kehittää työelämää siten, että työelämä ja perhe-elämä voidaan sovittaa nykyistä paremmin yhteen. Lasten psykososiaalisen kehityksen turvaaminen edellyttää riittävän ajan varaamista perheen vaatimalle yhdessäololle.

Lapsiperheiden tukeminen ja niiden köyhyyden ehkäisy on pitkän aikavälin investointi, joka ehkäisee ylisukupolvista syrjäytymistä ja parantaa osaltaan elatussuhteen kehitystä.

## 4.5. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve

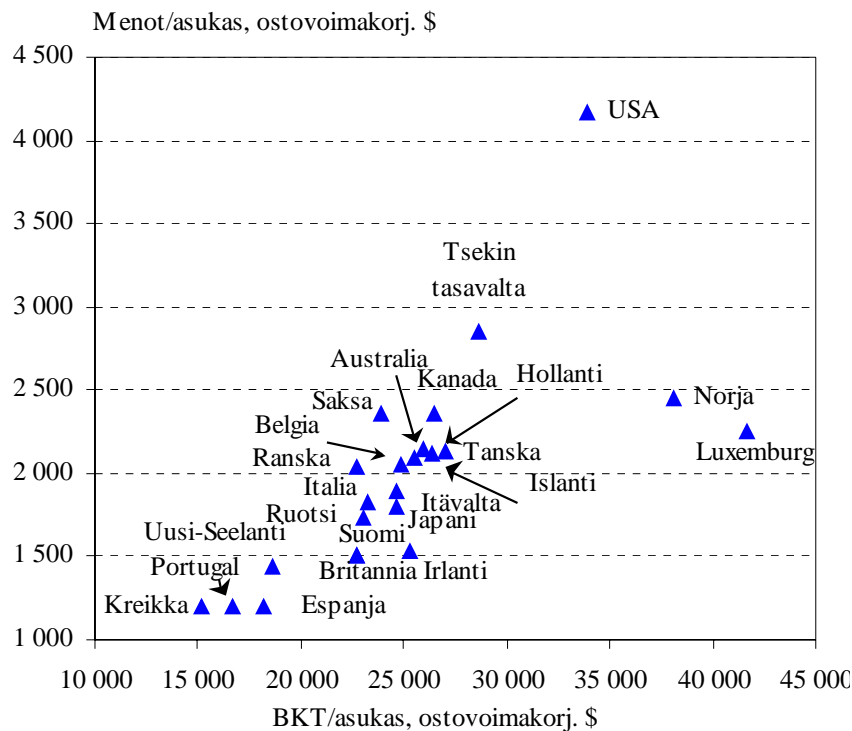
### *Palvelusektorin menot*

Sosiaali- ja terveyspalvelumenot olivat sosiaalimenolaskelman mukaan vuonna 2000 33,6 prosenttia kaikista sosiaalimenoista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuus koostuu erilaisista lohkoista. Esimerkiksi kuluttajan suvereeniteetti palvelujen käyttöpäätöksissä on selvästi erilainen lasten päivähoitopalveluissa kuin erikoissairaanhoidon palveluissa. Lisäksi eri palvelulohkot ovat rahamääräisesti hyvin eri suuria. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon menot olivat vuonna 2000 noin 3,3 miljardia euroa, perusterveydenhoidon menot noin 2,3 miljardia euroa ja lasten päivähoitoon lasten kotihoidon tuki mukaan lukien käytettiin noin 1,8 miljardia euroa.

Terveysthuollon menot olivat Suomessa 1990-luvun lopussa vajaat seitsemän prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Osuus on EU-maiden keskiarvoa pienempi. Viime vuosina suhdeluvun kehitykseen on vaikuttanut ennen kaikkea nopea talouskasvu. Mitä suuremmaksi BKT kasvaa, sitä pienempi on terveydenhuollon menot suhteutettuna BKT:hen, vaikka varsinainen menojen määrä ei pieneneisi.

Myös asukasta kohden tarkastellen maamme terveydenhuollon menojen määrä on tällä hetkellä EU-maiden pienimpiä. Kansainvälisen vertailun perusteella yleinen suuntaus näyttää olleen, että kansojen vaurastuessa terveydenhoitoon käytetään yhä enemmän varoja sekä suhteessa kansantuotteeseen että asukasta kohden.

Kuvio 44. Asukasta kohti lasketut terveydenhuollon kokonaismenot ja BKT eräissä OECD-maissa vuonna 1999

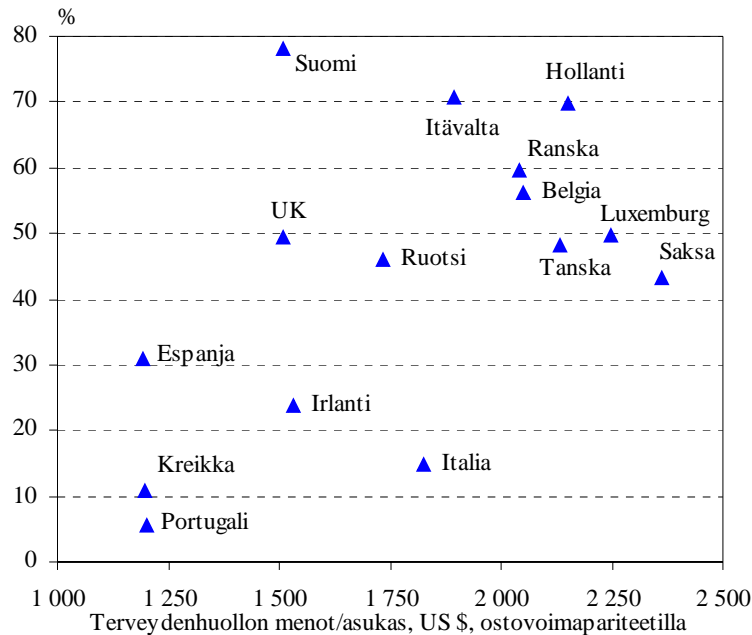


Terveydenhuollon menojen kansantuoteosuusosuuksia ja asukasta kohden laskettuja menolukuja on tulkittu kahdella tavalla. On sanottu, että meillä on tehokas terveydenhuolto, kun näin pienellä panoksella saadaan aikaan kattavat ja laadukkaat palvelut, joihin suurin osa kansasta on tyytyväisiä. Lukua on tulkittu myös siten, ettei Suomessa käytetä tarpeeksi varoja terveydenhuoltoon. Ei ole kuitenkaan olemassa mitään ”oikeaa” tasoa, jolla tämän suhdeluvun tulisi olla.

### ***Sosiaali- ja terveyspalvelujen vahvuudet ja heikkoudet***

Nykytuotoisella sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmällä on useita vahvuuksia kuten universaalisuus (palvelut tarjotaan kaikille), suhteellinen halpuus esimerkiksi mitattuna palvelujen kustannusten kansantuoteosuutena ja järjestelmän saama väestön hyvä tuki. Suomi on menestynyt hyvin useissa kansainvälisissä vertailuissa, joissa on mitattu kansalaisten tyytyväisyyttä terveyspalveluihin. Oheisessa kuviossa kuvataan EU-maiden vertailun tulokset.

Kuvio 45. Kansalaisten tyytyväisyys oman maansa terveyspalveluihin vuonna 1998: tyytyväisten tai erittäin tyytyväisten prosenttiosuus



Lähde: Euroopan komissio (2000)

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä on ainakin tyydyttävässä ellei hyvässä kunnossa ja työntekijät ovat hyvin koulutettuja. Myös monet palvelujärjestelmän tulokset ovat hyviä. Lisäksi palvelujärjestelmä on mahdollistanut osaltaan naisten korkean työssäkäyntiasteen sekä edistänyt työntekijöiden terveyttä ja toimintakykyä. Hyvä ja toimiva palvelujärjestelmä on nyttemmin yhä useammin mielletty kilpailutekijäksi sekä kuntatasolla että kansallisesti eikä sitä pidetä vain kustannustekijänä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä on myös puutteita. Näitä ovat muun muassa palvelujen saatavuudessa ilmenneet ongelmat, jotka ovat aiheuttaneet huolta myös eriarvoisuudesta. Monet pitävät näiden ongelmien osasyynä sitä, että palveluihin tällä hetkellä käytettävä rahamäärä kansantuoteosuutena ja asukasta kohden on EU-maiden pienimpiä. Lisäksi puutteina on mainittu järjestelmän heikko reagointi asiakkaiden odotuksiin, heikko innovatiivisuus ja hidaskuusiutuminen. Toisaalta järjestelmä osoitti huomattavaa joustavuutta sopeutuessaan valtionosuusuudistuksen ja talouslaman vaikutuksiin.

Palvelujärjestelmässä on toimintavarustusten ja tilojen päällekkäisyyttä ja siten kapasiteetin vajaakäyttöä. Monesti järjestelmä kannustaa järjestämään ja tuottamaan palveluja suppeasta, oman instituution näkökulmasta, jolloin palvelut toteutetaan asiakkaiden kannalta epätarkoituksenmukaisesti ja kokonaiskustannuksia lisäten.

Lisäksi palvelujärjestelmän ohjauksen vähäisyyttä on kritisoitu viime vuosina enenevästi. Esimerkiksi OECD totesi terveydenhuoltomme arvioissaan valtion ohjauskeinojen olevan liian niukkoja muun muassa päällekkäisyyksien vähentämiseen.

## ***Palvelujen kysynnän ja menokehityksen arvioiminen***

Sosiaali- ja terveyspalvelujen meno- ja rahoituskehitykseenkin vaikuttavat monet sosiaali- ja terveyssektorin ulkopuoliset ratkaisut kuten yhteiskunnan infrastruktuuri, julkistalouden tilanne, eduskunnan päätökset, valtion ohjauksen muodot ja kuntajaotuksen kehitys. Palvelumenojen kehityksen ennakkointiin liittyy muutoinkin hyvin paljon epävarmuutta. Tällä hetkellä ei vielä tiedetä tarpeeksi esimerkiksi sitä, miten eliniän piteneminen lopulta vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeeseen. Lisäksi monia palvelujen kehitykseen vaikuttavia tekijöitä on ylipäättään vaikea arvioida rahamääräisesti. Arviointi on vaikeaa myös siksi, että monet muutostekijät kuten teknologian kehitys tai uudet lääkkeet ovat vaikutuksiltaan yhtäältä kustannuskehitystä lisääviä ja toisaalta kustannuskehitystä selvästi hillitseviä, jolloin muutostekijän nettovaikutuksen arviointi on huomattavan hankalaa.

Näyttää kuitenkin siltä, että palvelusektorin osuus sosiaalimenoista nousee tulevina vuosina. Kehitykseen vaikuttavat monet tekijät, joista tässä käsitellään tärkeimpiä.

- ***Vaativammat ja maksukykyisemmät asiakkaat***

Ensinnäkin palvelujen kysyntä kasvaa asiakaskunnan koulutustason nousun ja vaurastumisen myötä. Tulevaisuudessa eläkeläisten varallisuus ja eläkkeiden keskimääräinen taso on nykyistä korkeampi, jolloin eläkeläisten ostovoima ja mahdollisuus käyttää erilaisia palveluja on suurempi.

On odotettavissa, että kansalaisten vaatimustaso palveluiden saatavuuden ja laadun suhteen lisääntyy. Kun asiakkaiden vaateet palvelujärjestelmää kohtaan kasvavat, se luo myös paineita tarjota enemmän ja laadukkaampia palveluja. Asiakkaat haluavat varmuuden palvelujen saatavuudesta, nopeasta ja ystävällisestä palvelusta ja hyvistä hoitotuloksista. He alkavat enemmän vertailla, miten hyvin ja nopeasti muut asiakkaat saavat palvelut. Asiakkaiden palvelujen tuottajiin kohdistamat vaatimukset luovat toisaalta kustannuspainetta ja toisaalta kannustavat tuottajia parantamaan tuottavuutta palvelutuotannossa. Vastaisuudessa asiakkaiden näkemykset ja vaateet on otettava aiempaa paremmin huomioon.

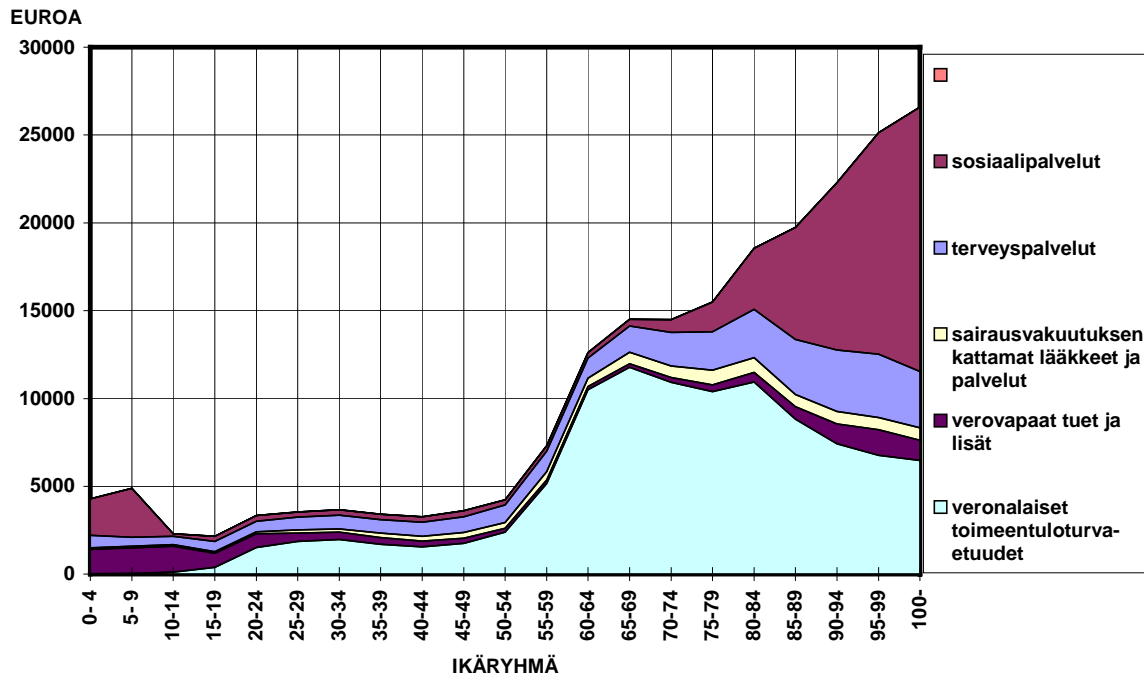
On myös ennustettu, että tulevaisuudessa yksilölliset tarpeet ovat nykyistä suuremmat ja sen vuoksi yksilöllisen hoidon tarve kohoaa. Osa tästä kasvavasta kysynnästä suuntautuu hemmottelupalveluihin. Ne voidaan suurelta osin katsoa ennaltaehkäiseviksi palveluiksi, mutta tällä hetkellä valtaosa niistä ei kuulu julkisen palvelujärjestelmän piiriin.

- ***Väestön ikärakenne muuttuu***

Toiseksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve kasvaa, kun vanhusten määrä lisääntyy ja ihmiset elävät entistä vanhemmiksi. Hoidon tarpeen ja palvelumenojen tiedetään lisääntyvän selvästi iän myötä. Esimerkiksi keskimääräinen sairaalajakson pituus kohoaa iän karttuessa, samoin kotiapua tarvitsevien ja vanhusten palvelukotien asukkaiden osuus. Tilastot osoittavat, että terveydenhuollon menot asukasta kohti alkavat kohota jonkin verran jo 50 ikävuoden täyttymisen jälkeen ja selvemmin noin 60 vuoden paikkeilla. Eläkeikäiset käyttävät terveyspalveluja jo moninkertaisesti muihin verrattuna. Sosiaalipalvelumenot/asukas alkavat kasvaa hieman myöhemmässä vaiheessa, 70 ikävuoden jälkeen (kuvio ohessa).



Kuvio 46. Sosiaalimenot ikäryhmittäin etuusmuodon mukaan vuonna 1999, €/asukas



Iän myötä kasvavan palvelutarpeen vuoksi väestön ikärakenne otetaan huomioon määriteltäessä kuntien valtionosuuksia. Oheisessa asetelmassa esitetään kunnan valtionosuutta laskettaessa vuonna 2002 käytetyt sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ikäryhmittäiset laskennalliset kustannukset kunnan asukasta kohti. Yli 84-vuotiaiden laskennalliset sosiaalihuollon kustannukset ovat suuret. Myös lasten päivähoiton merkitys on huomattava.

Ikäryhmä	Sosiaalihuolto €	Terveydenhuolto €
0-6 v.	4 158	518
7-64 v.	297	590
65-74 v.	556	1 380
75-84 v.	3 252	2 659
yli 84 v.	9 186	4 593

Sosiaali- ja terveyspalvelumenot kasvavat selvästi 2020- ja 2030-luvuilla, kun hyvin iäkkäiden ihmisten määrä lisääntyy. 85 vuotta täyttäneiden määrän arvioidaan kaksinkertaistuvan seuraavien 30 vuoden kuluessa. Lasten määrän supistuminen mahdollistaa toisaalta lasten päivähoitoon käytettyjen voimavarojen siirtämistä ikääntyvien ihmisten palveluihin.

Ikääntyneiden palvelujen kysyntää lisää myös se tosiasia, että Suomessa huomattava osa vanhuksista elää yksin. Toisaalta miesten ja naisten odotettavissa olevan eliniän erotus pienenee vähitellen, jolloin avioparit voivat huolehtia toinen toisistaan nykyistä suuremmassa määrin. Asuntojen rakentamisessa, kaavoituksessa ja liikennematkaisuissa voidaan tehdä päätöksiä, jotka helpottavat ja tukevat omatoimista selviytymistä ja siten hillitsevät palvelujen tarvetta.

- ***Terveys ja toimintakyky kohenee***

Vanhusten palvelumenojen nousua tulevina vuosina on useimmiten yliarvioitu. Nämä arviot ovat usein perustuneet mekaanisiin laskelmiin, joissa on oletettu, että eri ikäryhmien sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö ja monet muutkin asiat pysyvät ennallaan.

Suomalaisaineistolla on tutkittu, miten paljon ikärakenne selittää kuntien asukaskohtaisten sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen vaihtelusta. Ikärakenteella ei havaittu olevan suurta vaikutusta. Kuntien menojen suuruuteen vaikuttavat ennen kaikkea niiden omat ratkaisut kuten palvelurakennetta koskevat päätökset.<sup>54</sup>

Arviot sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kehityksestä riippuvat keskeisesti siitä, tuoko pidentynyt elinikä tullessaan lisää terveitä vuosia vai lisää sairautta ja riippuvuutta. Nykyisin vanhukset ovat selvästi aiempaa terveempiä ja toimintakykyisempiä. Useissa maissa on havaittu, että vakavista terveysongelmista kärsivien osuus on vähentynyt huomattavasti kaikissa vanhusryhmissä ja erityisen paljon ongelmat ovat vähentyneet nuorimpien vanhusryhmien keskuudessa. Koko Suomen kattaneen Terveys 2000 –tutkimuksen mukaan aikuisten suomalaisten terveys ja toimintakyky on parantunut selvästi vuodesta 1980. Pääsyy on vakavien sairauksien väheneminen.

On todennäköistä, että terveydentilan koheneminen jatkuu vastakin ja tulevaisuudessa vanhukset pystyvät selviytymään itsenäisesti entistä pidempään. Varsinainen intensiivisen hoidon tarve ajoittuu elinkaaren loppupäähän. Kun elinikä pitenee, sekä lyhytaikaisen että pitkäaikaisen hoidon tarve siirtyy vanhemmissa ikäryhmissä asteittain nykyistä myöhemmäksi. Siten vanhemmissa ikäryhmissä palvelutarve kasvaa hitaammin kuin vanhusväestön määrä kasvaa, koska vanhusväestön terveydentila on jatkossa parempi kuin nykyisillä vanhuksilla ja itsenäinen toimintakyky säilyy pitempään kuin nyt. Voidaan arvioida, että vuoteen 2030 mennessä hoidon tarve siirtyisi keskimäärin noin 3-5 vuodella. Siten esimerkiksi 75-vuotiaat käyttäisivät vuonna 2030 saman verran sosiaali- ja terveyspalveluja kuin nykyiset 70-72 -vuotiaat käyttävät.

Kun palvelusektorin menojen arvioinneissa otetaan huomioon parantunut terveys ja toimintakyky sekä sen lisäksi muun muassa ennaltaehkäisevä terveydenhoito ja kuntoutus, läheisavun mahdollisuus ja yksityiset hoitovaihtoehdot, lisääntyvät julkiset palvelumenot vain puolet tai jopa vain kolmasosan siitä, mitä yksinkertaiset mekaaniset laskelmat ennustaisivat. Erityisesti sosiaalipalvelujen kohdalla eri laskentatapojen välinen ero on huomattava. Toisin sanoen sosiaali- ja terveyspalvelumenot kyllä nousevat tulevaisuudessa, mutta eivät suoraviivaisesti samassa suhteessa kuin väestön ikärakenne vanhenee, kuten julkisuu-  
dessa on usein esitetty.

- ***Sairastaminen, huumeet ja päihteet***

Sairastamisen ennakointiin liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta. Nykytiedon valossa tiedetään esimerkiksi, että dementian sairastaminen lisääntyy iän myötä. Kun useammat ihmiset elävät entistä vanhemmiksi, on sen vuoksi ennakoitavissa, että dementiaa sairastavien määrä lisääntyy huomattavasti.

Tulevaisuudessa voi ilmetä kuitenkin myös muita merkittäviä sairauksia ja epidemioita, joita ei vielä kyetä edes ennakoimaan. Hoidon tarpeeseen vaikuttaa ratkaisevasti myös mielenterveyskehitys ja erilaisten huumeiden ja päihteiden käytön yleisyys. Naisten li-

---

<sup>54</sup> Valtonen ja Rissanen (2000)

sääntynyt tupakointi, miesten ja naisten alkoholinkäytön lisääntyminen ja huomattava lihominen uhkaavat tervettä tulevaisuutta (Terveys 2000).

Ruotsissa on arvioitu, että terveydenhoidon kokonaiskustannuksiin vaikuttavat keskeisesti vain muutamat suurimmat taudit. Kymmenen yleisintä tautia aiheuttaa noin puolet kokonaiskustannuksista (mm. syöpä, halvaantuminen, diabetes, sydäntaudit, astma ja skitsofrenia). Terveydenhoidon kustannukset keskittyvät yhä pienempään väestöryhmään. Esimerkiksi Helsingissä runsas kolme prosenttia asukkaista aiheuttaa liki puolet kaupungin vuosittaisista terveystuloista.<sup>55</sup> Mikäli johonkin merkittävään sairauteen kuten dementiaan löydetään nykyistä vaikuttavampi hoitomenetelmä, se voi hillitä terveydenhoidon menojen kasvua huomattavasti. Tämä esimerkki kuvaa hyvin sitä, että terveystulojen kehitystä on entistä vaikeampaa arvioida nyky maailmassa, jossa valtaosa terveystuloista aiheutuu muutamista sairauksista ja jossa samanaikaisesti lääketieteen ja teknologian edistyminen parantavat mahdollisuuksia löytää uusia hoitoinnovaatioita.

Tulevaisuudessa tautikirjo muuttuu – jotkut taudit vähenevät ja jotkut toiset puolestaan lisääntyvät. On kuitenkin odotettavissa, että myös vastaisuudessa pääosa hoitokustannuksista aiheutuu muutamasta merkittävästä sairaudesta.

#### • *Uusi teknologia ja lääketieteen kehitys*

Uuden teknologian avulla on mahdollista tehostaa hyvinvointipalveluja. Lääketieteen ja hoito- ja hoivateknologioiden kehitys luo myös uusia hoitomahdollisuuksia, mikä monipuolistaa palvelujen tarjontaa.

Tietoteknologian sovellutuksia voidaan hyödyntää sosiaali- ja terveystoimissa aiempaa nopeammin ja laajemmin. Hyödyt ovat monin osin positiivisia. Esimerkiksi ikääntyneiden arkielämän sujuminen voi helpottua. Lääketieteen teknologian kehitys mahdollistaa uusia hoitotapoja sairauksissa, joiden hoitamisessa on tähän mennessä edetty hitaasti. Kehitys luo lisäodotuksia ja lisää asiakkaiden ja väestön palveluvaateita.

Palvelumenojen kannalta tarkasteltuna vaikutuksia voi olla kahteen suuntaan. Yhtäältä teknologiaa käyttävä hoito voi tulla kalliimmaksi, mutta toisaalta palvelutuotannon tuottavuus kasvaa ja voidaan saada enemmän hyötyä menojen kuitenkin nousematta. Kehitys voi toisaalta lisätä tervettä vanhuutta, mutta toisaalta se voi johtaa hoitajaksojen pituuden venymiseen, kun yhä useampia sairauksia pystytään hoitamaan entistä paremmin.

Myös uusilla lääkkeillä voi olla sekä menoja lisääviä että niitä hillitseviä vaikutuksia. Joissakin tapauksissa ne antavat mahdollisuuksia oleellisesti halvempaan hoitoon ja hoivaan, kun taas joissakin tapauksissa uudet lääkkeet ovat huikean kalliita. Lääkemenot ovat kasvaneet viime vuosina keskimäärin peräti 10 prosenttia vuosittain. Kasvuun ovat vaikuttaneet siirtyminen aiempaa kalliimpien lääkkeiden käyttöön ja merkittävien kalliiden lääkkeiden ottaminen sairausvakuutuksen korvauksen piiriin. Lääkekorvausmenojen kasvun ennakoidaan jatkuvan lähes saman suuruisena myös lähivuosina. Mikäli näin käy, lääkemenojen osuus kaikista sosiaalimenoista kasvaa tasaisesti.

Tietoteknologian kehittymisestä huolimatta henkilökohtaisia hoito- ja hoivapalveluja tarvitaan edelleen. Kaikki asiakkaat eivät kykene hyödyntämään tietoteknologiaan perustuvia palveluja. Lisäksi tietoteknologian sovelluksia joudutaan uusimaan usein. Kokonaisuutena

---

<sup>55</sup> Helsingin terveydenhuollon kuntaprofiili 2001

tietoteknologian vaikutukset ovat kuitenkin selvästi positiivisia erityisesti työvoimatarvetta vähentävien ja tuottavuuden kasvua lisäävien vaikutustensa perusteella.

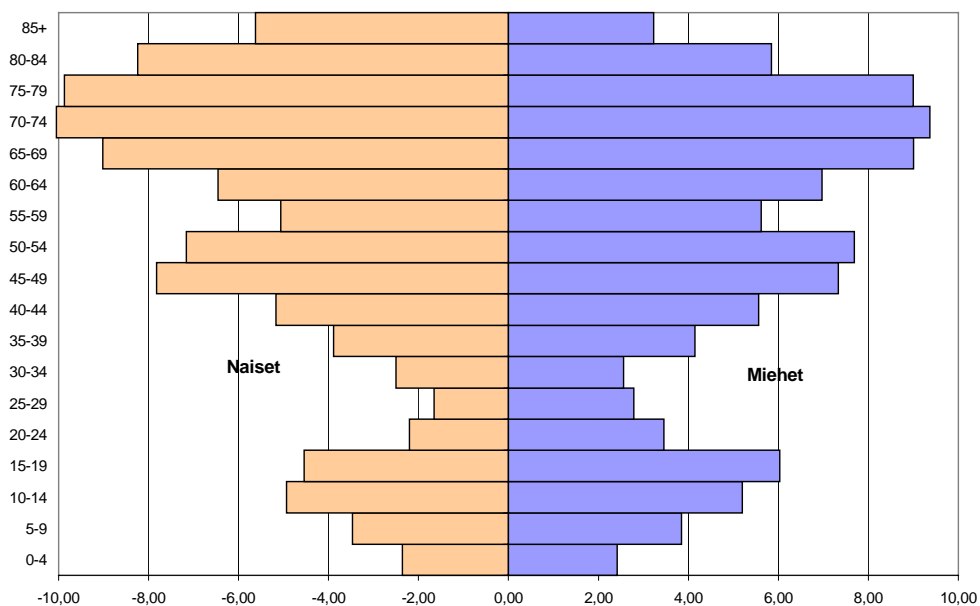
Teknologinen kehitys korvaa työvoimaa, mutta mahdollistaa ennen kaikkea sen, että samalla työvoiman määrällä saadaan enemmän aikaan. Etenkin tietoteknologian kehitys mahdollistaa tuottavuuden kasvun palvelutuotannossa. Teknologioiden nettovaikutuksen arvioidaan hillitsevän sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuskehitystä, joskaan kokonaisvaikutus ei ole erityisen suuri.

- ***Muuttoliike ja alueellinen keskittyminen***

Väestön ikääntyminen ja lisääntynyt liikkuvuus sekä maan sisällä että maiden välillä vaikeuttavat tasavertaisten palvelujen tarjontaa kaikille kansalaisille. Alueellisesti palvelujen organisointi ja rahoitus on sitä ongelmallisempaa, mitä enemmän aktiiviväestö keskittyy kasvukeskuksiin. Vaikeimmassa asemassa ovat muuttotappiokunnat, joihin jää lähinnä vanhusväestöä. Näissä kunnissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve lisääntyy huomattavasti, mutta kuntien taloudelliset mahdollisuudet niiden järjestämiseen heikkenevät.

Väestörakenteen kehitys voi olla dramaattista monilla alueilla. Oheisessa kuviossa on arvio Kainuun väestörakenteesta vuonna 2030. Kolmenkymmenen vuoden kuluttua väestörakenne muistuttaa itse asiassa kärjellään seisovaa pyramidia. Työikäisten määrän ennakoituaan vähenevän Kainuussa 14 prosenttia ja eläkeläisten osuuden kasvavan 18 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Vastaavanlainen kehitys on odotettavissa useilla muillakin alueilla kuten Etelä- ja Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla ja Lapissa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on näissä kunnissa vaikeaa, koska työikäinen väestö vähenee ja myös palvelusektorin työvoima vanhenee. Esimerkiksi Kainuussa sosiaali- ja terveysalalla työskentelee 1 300 yli 50-vuotiaasta henkilöä, jotka jäävät eläkkeelle 10 vuoden kuluttua - alle 35-vuotiaita työntekijöitä on vain 800.<sup>56</sup>

Kuvio 47. Väestörakenne Kainuu 2030, ikäryhmä % koko alueen väestöstä



Lähde: Nivalainen ja Volk (2002)

<sup>56</sup> Ks. lähemmin Myrskylä (2001) ja Nivalainen ja Volk (2002).

Jos kunnat eivät pysty järjestämään palveluja ikääntyville asukkailleen, on mahdollista, että osa heistä siirtyy kasvukeskuksiin lastensa luokse. Tällöin kasvukeskukset ruuhkautuvat entisestään. Toisaalta väestön keskittyminen pienentää keskimääräisiä etäisyyksiä hoidon tarvisijan ja tarjoajan välillä, mikä mahdollistaa kustannussäästöjä. Väestökehitys voi suuntautua myös toisin; kaupungeissa asuvat voivat muuttaa eläkkeelle siirryttyään maaseudulle, joko kotiseudulle tai mökilleen muuhun kuntaan. Silloin palvelujen tarve lisääntyy muuton kohteena olevissa maaseutukunnissa.

Muuttovoittokunnissa aktiiviväestön osuus on suhteellisen suuri, mutta myös vanhuksien lukumäärä voi olla suuri. Eläkeikäisten määrä kasvaa absoluuttisesti kaikkein eniten Uudellamaalla, noin 200 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. 75-vuotiaita arvioidaan kolmenkymmenen vuoden kuluttua olevan Uudellamaalla lähes kolminkertaisesti nykyiseen verrattuna. Juuri Uudellamaalla palvelualan työntekijöiden lisätarve onkin tulevaisuudessa kaikkein suurin, sillä työvoimaa tarvitaan sekä päivähoitoon, koulutukseen että vanhusten hoitoon.

Alueellinen keskittyminen eriarvoistaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Kuntien tulot ja menot voivat kehittyä olennaisesti eri tavalla eivätkä vanhat infrastruktuurit ehkä vastaa kuntien uutta väestörakennetta.

Kuntien onkin tarpeen varautua jo lähiaikoina palvelujen tarpeen kasvuun investoimalla perusrakenteisiin. Toistaiseksi asukasta kohden lasketut toimintakulut ovat lisääntyneet saman verran sekä suurimmissa muuttotappio- että muuttovoittokunnissa. Muuttotappiokunnat eivät ole pystyneet vähentämään kulujaan samassa suhteessa kuin väestö on vähentynyt ja toisaalta muuttovoittokunnat ovat lisänneet kulujaan väestön lisäystä nopeammin (PTT Katsaus 2000).

#### • *Järjestelmän tehokkuus*

Vaikka palvelujen tarve ja niiden tarjonnan kehittyminen osattaisiin ennakoida, on palvelujen aiheuttamien kokonaiskustannusten arviointi monisyistä. Menokehitykseen vaikuttavat keskeisesti myös palvelurakenne, toiminnan organisointi ja tuotantotavat eli päätökset esimerkiksi siitä, painotetaanko avo- vai laitoshoidoa ja kuinka paljon tuotetaan julkisella tai yksityisellä sektorilla. Menot riippuvat huomattavasti myös siitä, kuinka paljon tarvitaan pitkälle erikoistunutta henkilökuntaa.

Menoja voidaan hillitä esimerkiksi tehostamalla jatkossakin palvelujen organisointia ja tuotantoa, karsimalla päällekkäisiä toimintoja ja investointeja, luomalla saumattomia hoitoja palveluketjuja ja lisäämällä alueellista yhteistyötä. Jos korostetaan pelkästään vanhusväestön määrän kasvua ja siihen liittyvää palvelutarpeen kasvua, siirretään huomio pois todellisista, mutta hankalasti tehtävistä muutostarpeista. Tällaisia muutostarpeita ovat muun muassa tuottavuuden lisääminen ja päällekkäisten toimintojen ja investointien välttäminen. Kyse on järjestelmää koskevasta tehokkuudesta. Palvelujen kasvavat menot ei ole väistämätön kehityssuunta, vaan niihin voidaan vaikuttaa puuttumalla todellisiin menojen kasvun syihin. Rahoituksen turvaamiseksi on tärkeää kehittää myös vaihtoehtoisia palvelujen tuotanto- ja rahoitustapoja.

Tehokkuuden parantamistapoja arvioitaessa on otettava huomioon se, että myös tulevana vuosina sosiaali- ja terveyspalvelusektorilla tosiasiallisen palvelujen käyttöpäätöksen tekee usein tarjontapuolen edustaja. Tarjontapuolen käyttäytymiseen vaikuttavien kannusteiden merkitys onkin huomattavan tärkeä tehokkuuden edistämisessä.

- ***Yhteiskunnallinen kehitys***

Infrastruktuuria kuten asuntojen rakentamista, kaavoitusta ja liikenneratkaisuja koskevilla päätöksillä voidaan välttää monia taloudelliselta merkitykseltään suuria sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia sekä hillitä merkittävästi palvelutarpeen kasvua ja palvelukustannuksia. Elinolojen myönteinen kehitys ja toimivat sosiaaliset verkostot hillitsevät palvelutarvetta ja syrjäytymistä.

On arvioitavissa, että kansalaistoiminnan merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Muun muassa yksinäistalouksien yleistymisen myötä koetaan tarvetta lisätä yhteisöllisyyttä. Vanhusväestön omatoimiryhmät ja vastaavat aktiviteetit yleistyvät ja luodaan sosiaalisia verkostoja arkielämän toimintojen järjestämiseksi. Järjestöjen tutkimus- ja kehittämistoiminta vastaa uusiin palvelutarpeisiin. Koska työvoiman tarjonnan niukentuessa naisten työssäkäynti on merkittävä voimavara, vapaaehtoistyön ja omaishoidon mahdollisuudet eivät voi lisääntyä oleellisesti.

Osa kuntien järjestämisvastuulla olevista palveluista voidaan järjestää suhteellisen pienellä väestöpohjalla joustavasti ja tehokkaasti, kun taas jotkut palvelut kuten esimerkiksi erikoissairaanhoido vaativat suurta väestöpohjaa. Yli kuntarajojen menevä alueellinen yhteistyö palvelujen tarjonnassa ja rahoittamisessa korostuu. Järjestettäessä sosiaali- ja terveyspalveluita alue- ja paikallistason yhteistyö voi lisätä toiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta.

### ***Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen, tuottaminen ja tuottavuus***

#### ***Järjestäminen***

Myös vastaisuudessa julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen perustan muodostavat kuntien järjestämisvastuulla olevat palvelut ja ne rahoitetaan pääosin verovaroin. Niitä täydentävät yksityiset palvelut. Perustuslaki ja palveluja koskevat muut lait määrittävät yhdessä kansainvälisten sopimusten kanssa sosiaali- ja terveyspalvelujen laajuuden.

Kunta voi järjestää palvelut omana toimintanaan, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä tai ostamalla palvelut valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Siten kunta voi käytännössä harkita, miten palvelut järjestetään, ellei muussa lainsäädännössä ole poikkeavia säännöksiä. Eräissä laeissa, esimerkiksi erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, on säännökset kuulumisesta kuntayhtymään, mutta nämä rajoitukset huomioon ottaen palvelujen järjestämistapa on vapaa.

Kuntien tieto- ja osaamisvaatimukset kasvavat tulevaisuudessa. Yksittäisissä kunnissa voi esiintyä palvelujen saatavuus- ja rahoitusongelmia, jolloin uhkana on kahden kerroksen kansalaiset -yhteiskunnan muodostuminen. Aluepolitiikka on myös vastaisuudessa tärkeää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Pienten yksiköiden toimintamahdollisuuksia voidaan parantaa alueellisella yhteistyöllä. Palvelujen tarjontaa ja rahoittamista koskeva, yli kuntarajojen menevä seutukuntakohtainen tai muu alueellinen yhteistyö nouseekin aiempaa tärkeämmäksi. Maan eri osissa voidaan kuitenkin tarvita erilaisia ratkaisuja sen suhteen, kuinka palvelujen järjestämisvastuu ja tuotanto hoidetaan.

Palvelutarpeiden tyydyttämiseen vaikuttaa paljon se, miten paljon ja minkä laatuista palveluja halutaan järjestää. Tällöin huomiota on kiinnitettävä nykyistä enemmän palvelujen laatuun, nopeaan saatavuuteen ja hyvään yksilölliseen palveluun.

## *Tuottaminen*

Tulevaisuudessa on nähtävissä monia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen liittyviä kehityssuuntia. On todennäköistä, että julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu eriytetään selkeämmin toisistaan. Palvelun tuottajan omistuspohjan merkitys vähenee edelleen ja julkisen sektorin tuottajien liikkumavapaus kasvaa.

Yksityisten tuottajien (kolmas sektori ja yritykset) määrä kasvaa tulevaisuudessa. Osa myy palveluja kunnille, osa suoraan palvelujen käyttäjille. Tulevaisuuden palvelutarpeista selviytyminen edellyttää hyvää yhteistoimintaa ja työnjakoa palvelutuottajien kesken.

Myös palvelujen tuotannon rakenteissa tapahtuu muutoksia. Etenkin terveyspalveluissa suunta näyttää olevan kohti suurempia yksiköitä ja palvelujen tuottamispisteiden määrä supistuu. Peruspalvelujen saatavuuden yhtenä edellytyksenä on, että hallinnolliset yksiköt ovat niin suuria, etteivät työvoiman saatavuudessa ilmenevät häiriöt koidu kohtuuttomiksi. Toisaalta monet sosiaali- ja terveyspalvelut kuten esimerkiksi lasten päivähoito ja vanhus-ten kotipalvelut voidaan järjestää suhteellisen pienelläkin väestöpohjalla joustavasti ja tehokkaasti.

Valtion, kuntien ja palvelujen tuottajien välinen ohjaussuhde ei toimi aina parhaalla mahdollisella tavalla. Informaatio-ohjaus on vielä vakiintumatonta ja vaikuttavuudeltaan vaihtelevaa ja edellyttäisi vielä järjestelmällistä kehitystyötä. Eri toimijoiden taloudelliset kannusteet hoidon järjestämiseen eivät ole aina oikeansuuntaisia ja lainsäädäntö on osittain perua ajoilta, jolloin resurssiohjauksen merkitys oli aivan ratkaisevasti suurempi. Palvelurakenteen rationaalinen uudistaminen edellyttäisi paikallisten päätösten lisäksi myös alueellisia ja valtakunnallisia ratkaisuja.

## *Työvoima*

Sosiaali- ja terveyspalveluihin tarvitaan tulevina vuosina lisää henkilöstöä, kun palvelujen tarve kasvaa. Ammattitaitoisen ja motivoituneen työvoiman saatavuus sosiaali- ja terveyspalveluihin on tulevien vuosien ydinkysymyksiä. Saatavuusvaikeudet voivat muodostua budjettirajoitetta suuremmaksi tekijäksi.

Työntekijöiden tarvetta lisää se, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön keski-ikä on tällä hetkellä korkea. Seuraavien kymmenen vuoden aikana sosiaali- ja terveydenhuollosta jää eläkkeelle 55 000 työntekijää, noin neljännes nykyisestä työvoimasta. Ongelmana on, miten heidän tilalleen saadaan riittävästi osaavaa työvoimaa, varsinkin kun sosiaali- ja terveydenhuollossa suuret asiakasmäärät ja lisääntynyt työmäärä kuormittavat henkilökuntaa ja johtavat usein työuupumukseen. Palvelujen laadun ja määrän turvaaminen edellyttää siten myös henkilöstöpolitiikan kehittämistä. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti henkilöstön täydennys- ja jatkokoulutukseen sekä työolosuhteiden ja työviihtyvyyden parantamiseen.

Sosiaali- ja terveysalan houkuttavuutta voidaan joutua kohentamaan palkkapoliittisin ratkaisuin. Jos työvoiman niukkuus johtaa palkkojen kohoamiseen kuntasektorilla, lisää se sosiaalimenoja merkittävästi. Esimerkiksi terveydenhuollon kokonaismenoista palkkauskustannukset ovat tällä hetkellä hieman yli puolet.

Työvoiman niukkuus kannustaa kuntia etsimään uusia toimintainnovaatioita ja yrityksiin korvata työvoimaa muilla panoksilla. Enemmän merkitystä on sillä, että hyödynnetään eri työntekijöiden ammatillista yhteistyötä ja hiotaan työnjakoa. Hoidon ja hoivan kustannuksiin vaikuttaa, kuinka hyvin onnistutaan porrastamaan hoito siten, että siihen käytetään juuri sopivaa osaamista. Esimerkiksi vähemmän koulutettu henkilöstö voi suorittaa korkeasti koulutetun henkilöstön tehtäviä silloin, kun se on toiminnan lopputuloksia vaarantamatta mahdollista.

Työn tuottavuuden ja automaation kehitys jatkuvat nopeina työelämän eri sektoreilla. Kehitys mahdollistanees lisätyövoimaa sosiaali- ja terveyspalveluihin muilta sektoreilta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen työvoimatarve on sovitettava koko kansantalouden työvoimatarpeisiin. Olisi varauduttava siihen, että työvoimapulaan vastataan myös hallitun maahanmuuton lisäämisellä. On kuitenkin muistettava, että hoitoalan työvoimasta kilpailevat myös muut Euroopan maat, sillä väestön ikääntyminen on yhteinen ongelma.

### *Tuottavuus*

Tietoteknologian kehitys ja alue- ja paikallistason yhteistyö voivat lisätä palvelutuotannon tuottavuutta. Samoin tuottavuutta parantavat saumattomien hoito- ja palveluketjujen yleistymisen sekä palvelutoimintojen arvioinnit ja niiden perusteella tehtävät voimavarojen uudelleen kohdentaminen.

On kuitenkin todennäköistä, että tuottavuuden kasvu jää sosiaali- ja terveyspalveluissa kansantaloudessa keskimääräistä tuottavuuden kasvua hitaammaksi. Tuottavuuskehitys vaihtelee huomattavasti myös sosiaali- ja terveyspalvelujen eri lohkoilla. Kasvun arvioidaan olevan nopeinta erikoissairaanhoidossa. Lasten päivähoidossa, perusterveydenhuollossa ja muissa sosiaali- ja terveyspalveluissa kasvu jää selvästi pienemmäksi. Vanhuspalvelujen laitoshoidossa tuottavuuden kasvua on tuskin odotettavissa, mutta vanhusten avopalveluissa tuottavuus voi kuitenkin kasvaa tietoteknologian kehittyessä.

### *Rahoitus*

Terveydenhuollon lainsäädäntö ja terveyspalvelujen rahoitusta koskevat ratkaisut on tehty useina erillisinä päätöksinä vuosien mittaan. Tuloksena on erilliset, itsenäiset palvelujen rahoituskanavat. Sekä terveydenhuoltoa että sosiaalihuoltoa rahoitetaan useista rahoituslähteistä. Rahoituslähteiden moninaisuus on vaikeuttanut palvelujen ohjausta ja koordinointia sekä koko maan tasolla että paikallisella tasolla. Kukin rahoittajataho on korostanut omia näkökulmiaan.

Tilanne on johtanut päällekkäisiin ja usein vajaakäytettyihin investointeihin, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen riitoihin hoidon maksajasta, asiakkaan hoitokokonaisuuden murentumiseen sekä vaikeuksiin säädellä rahoituksen määrää ja rakennetta. Nykyinen rahoituskäytäntö kannustaa usein järjestämään palveluja kunkin toimijan omista lähtökohdista, väärin kilpailua ja mahdollistaa kustannusten siirtämisen toisten maksettavaksi ottamatta huomioon julkisen talouden kokonaiskustannuksia, mikä on johtanut tehottomuuteen ja kokonaistaloudellisiin lisäkustannuksiin. Rahoitusratkaisut eivät saisi kannustaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjiä tai tuottajia tehottomaan toimintaan.



Palvelujen rahoitusjärjestelmät voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavasti:

**Pakolliset**

1. Verorahoitus
2. Sairausvakuutus
3. Asiakasmaksut
4. Henkilökohtainen tili

**Vapaaehtoiset**

1. Yksilöiden/kotitalouksien hankkimat vakuutukset
2. Yksilöiden/kotitalouksien oma rahoitus
3. Työnantajien hankkimat vakuutukset
4. Julkisen toiminnan rahoittaminen yksityisen sektorin varoilla
5. Ulkomaiset rahoituslähteet
6. Muut lähteet (lahjoitukset, ym.)

Yllä oleva luokittelu koskee vain palvelujen rahoittamista. Palvelujen tuottaja voi olla julkinen valta, kolmas sektori ja/tai yksityinen sektori.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen rahoituksen lisäämiseen kohdistuu monenlaisia paineita. Rahoituksen kestävyys ja vakaus korostuvat vastaisuudessa entisestään. Kansalaisten terveys, toimintakyky ja työuran pituus ovat keskeisiä tekijöitä palvelujen tarpeen ja niiden rahoituksen kannalta.

Kuntien järjestämisvastuulla olevat sosiaali- ja terveystalouden palvelut rahoitetaan tulevaisuudessaakin pääosin verorahoituksella. Näköpiirissä on, että tulevina vuosina ilmenee kasvavaa hakukkuutta korvamerkitä osa verorahoituksesta tiettyihin palveluihin.

Viimeisten kolmen vuosikymmenen kuluessa julkisen rahoituksen (verorahoituksen ja pakollisen sosiaalivakuutuksen) osuus terveystalouden rahoituksessa kasvoi niissä OECD:n jäsenmaissa, joissa se oli alunperin alhainen, kun taas niissä maissa, joissa julkisen rahoituksen osuus oli suuri, se on laskenut. Terveystalouden kokonaismenoista julkisesti rahoitettavat osuudet ovat siis OECD-maissa lähestyneet toisiaan ja tämän kehityksen voidaan olettaa jatkuvan.

Työnantajien osuus palveluiden rahoituksessa voi nousta erällä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen lohkoilla kuten työterveydenhuollossa ja pienten lasten hoidon järjestelyissä. Mikäli nykyinen Raha-automaattiyhdistyksen tuoton jako vähenee tai loppuu, se heikentää voittoja tavoittelemattoman järjestösektorin palvelujen tarjontaa ja rahoituspohjaa.

Asiakaskunnan tulotason kasvu tuo pidemmällä aikavälillä lisärahoitusta asiakasmaksujen, vakuutusjärjestelyjen ja verotulojen kasvun kautta. Asiakkaiden varallisuuden kasvu mahdollistaa lisärahoitusta lähinnä hoivapalveluiden osalta. Kotitalouksien rahoitusosuus on maassamme tällä hetkellä poikkeuksellisen suuri verrattuna muihin maihin. On todennäköistä, että asiakasmaksujen osuus sosiaali- ja terveystalouden kokonaishoidossa säilyy nykytasoisena. Toisaalta väestökyselyjen mukaan osa eläkkeelle siirtyneistä olisi valmis maksamaan palveluista enemmänkin, jos palvelujen saatavuus paranisi.

Yksityisiä palveluja rahoitetaan pääosin käyttäjämaksuin ja vapaaehtoisin vakuutuksin. Vapaaehtoisen vakuutuksen merkitys voi nousta ajan myötä joskaan ei kovin nopeasti.

Vaikka yhä useampi saavuttaa täyteen työuraan perustuvan eläketason ja eläkkeiden keskimääräinen taso kohoaa, se ei sinällään lievitä erityisen paljoa palvelujen rahoitustarvetta, koska palvelujen tuotantokustannukset kasvavat samanaikaisesti. Työeläkkeiden keskimääräisen tason nousu lisää kuitenkin verotuloja ja sitä kautta rahoitusmahdollisuuksia. Varalli-

suuden kasvu on erityisesti hoivapalvelujen rahoituksen ja käytön kannalta oleellisempi kuin vanhusväestön tulotason kasvu, mutta senkin kokonaismerkitys saattaa jäädä pieneksi.

Tulevaisuuden palveluiden rahoitustarpeeseen voidaan vaikuttaa myös ottamalla käyttöön uusia rahoitusmalleja kuten yksityisen rahoituksen käyttämistä julkisen sektorin palvelujen rahoittamisessa, hoitovakuutuksia pitkäaikaishoitoa ja -hoivaa varten sekä tilimalleja, joskin niiden merkitys jäänee sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudessa pieneksi. Todennäköistä on myös, että palvelusetelit yleistyvät eräillä sosiaali- ja terveydenhuollon osalueilla, mikä vähentää julkista rahoitusta ja monipuolistaa palvelujen järjestämistapoja jonkin verran.

### ***Kansainvälistyminen***

Kansainvälistymisen ja globalisoitumisen vaikutus sosiaali- terveyssektoriin heijastuu sekä palvelujen tuottamiseen, rahoitukseen ja käyttöön että alan työvoimamarkkinoihin.

Kansallisen määräysvallan tarve hyvinvointipalvelujen osalta säilyy myös tulevana vuosina. Kansainvälisellä verokilpailulla voi olla positiivistakin vaikutusta sikäli, että se jouduttaa uusien toimintatapojen miettimistä. Jos kansainvälistymisen paineissa veroastetta kuitenkin supistetaan voimakkaasti, se tuo huolen universaalisuuden säilymisestä. Palvelujen verorahoitusosuuden voimakas vähentäminen aiheuttaa myös painetta työnantajien nykyisen, suhteellisen pienen rahoitusosuuden kasvattamiseen, mikä puolestaan olisi ongelmallista yritysten kilpailukyvyn kannalta.

Ylikansalliset sosiaali- ja terveyspalveluyritykset yleistyvät todennäköisesti, joskaan niiden merkitys ei nouse erityisen suureksi. Ulkomaisten yritysten toimintaa säätelevät samat kilpailurajoitteet ja normit kuin suomalaisyritysten toimintaa. Ulkomaisten palvelujen rahoittajien (vakuutusyhtiöt, sijoittajat yms.) merkitys jäänee marginaaliseksi. Nekin toimivat samoin pelisäännöin kuin suomalaiset rahoittajat.

Ulkomaisia hoivayrityksiä on jo tullut Suomen sosiaali- ja terveyssektorille. Esimerkiksi Tampereella aloittaa syksyllä 2002 toimintansa tekonivelsairaala Coxa, jonka osakkaana on suomalaisten lisäksi merkittävällä osuudella saksalainen yritys.

### ***Johtopäätöksiä***

Sosiaali- ja terveyspalvelumenot kasvavat tulevaisuudessa. Päätöksillä ja toimenpiteillä voidaan tulevaan menokehitykseen ja menojen rahoitukseen vaikuttaa merkittävästi. Sosiaali- ja terveyspalvelumenoihin vaikuttavista tekijöistä tärkeitä ovat tässä mielessä uuden teknologian hyödyntäminen (uudet hoitomenetelmät ja lääkkeet), palvelujärjestelmän tehokkuus ja rahoitustavat. Näihin liittyvien toimenpiteiden vaikutus menoihin on suurempi kuin väestön ikärakenteen muutoksen.

Sosiaali- ja terveyspalveluja on entistä tärkeämpää tarkastella kokonaisuutena. Esimerkiksi hoitojärjestelyissä on tarpeen ottaa huomioon myös sairastamisen ja hoitoon pääsyn odottamisen kustannukset asiakkaille, kunnille, valtiolle, Kansaneläkelaitokselle ja työnantajille. Etenkin terveyspalveluja järjestettäessä huomiota tulisi kiinnittää sairastumisen kokonaiskustannuksiin yksittäisessä hoitopaikassa annetun hoidon kustannusten sijasta. Vastava kokonaistarkastelun tarve koskee myös sosiaalipalveluita.

Hyvinvointiklusteri-ajattelun mukaan sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ei nähdä vain kansantalouden menorasitteena, vaan myös hyvinvoinnin lisääjänä. Kansalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista huolehtiminen on investointia tulevan varalle. Terveystalouden ja toimintakyvyn lisääntyessä työkyky paranee ja vanhukset pystyvät elämään nykyistä pidempään tarvitsematta hoitoa. Hyvinvointiklusteri on myös kehittyvä toimiala. Samalla kun turvataan omaa maassa kilpailukykyiset palvelut, se tarjoaa mahdollisuuden laajentaa palvelutuotantoa ja palvelutuotantoon liittyvää yritystoimintaa muihin maihin.

Sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestämistä, rahoitusta ja tuottamista on tarpeen ohjata myös jatkossa. Aika ajoin on arvioitava, miten paljon ohjauksessa painotetaan palvelujärjestelmän rakentamista, järjestelmän ylläpitoa, infrastruktuurista huolehtimista, kustannuskehityksen hallintaa, palvelujen saatavuutta sinällään ja saatavuuden tasa-arvoisuutta, vastineen saamista rahalle tai kansallista etua.

#### **4.6. Julkinen talous ja rahoituksen edellytykset**

Talouden kehitys hidastui 2000-luvun alussa pitkään jatkuneen poikkeuksellisen kasvun jälkeen. Sosiaalimenojen kestävä rahoitus edellyttää pitkällä aikavälillä keskimäärin kohtuullisena jatkuvaa talouskasvua. Jos työttömyysaste jää pitkäksi aikaa korkealle tasolle, törmää sosiaaliturvan rahoitus välittömästi ongelmiin.

Väestön ikärakenteen vanheneminen heikentää osaltaan talouden kasvuedellytyksiä ja lisää julkisen talouden menopaineita. Heikkenevä elatussuhte rasittaa kansantaloutta vuosikymmenien ajan. Jos Suomen talouden yleinen kehitys on suotuisaa ja tulevaisuuteen varaudutaan aktiivisesti, ei ylipääsemättömiä ongelmia kuitenkaan synny. Kansainvälisen talouden epävarmuuden lisääntyä on silti varauduttava myös siihen vaihtoehtoon, että talouskehitys voi olla toivottua hitaampaa pitkänkin aikaa.

Julkisen talouden tilanne on tällä hetkellä kotimaisten tekijöiden suhteen kohtuullisen hyvä. Julkisen talouden rahoituspaineet, korkea valtionvelka ja veroaste asettavat kuitenkin tiukat rajoitteet sosiaaliturvan rahoitukselle. Ensinnäkin sosiaaliturvan rahoituksen kannalta on ratkaisevaa, miten verotus kehittyy. Tilanne ei näytä yksinkertaiselta, koska julkisen sektorin verotulot pienenevät integraation, globalisaation ja sähköisen kaupankäynnin myötä. Lisäksi talouskasvun hidastuminen pienentää verotulojen kertymistä. Toisaalta valtionvelkaa tulisi alentaa, jotta voitaisiin varautua väestön ikääntymisen mukanaan tuomaan menojen kasvuun ja luoda talouteen liikkumavaraa.

Varautuminen elatussuhteen heikkenemiseen on välttämätöntä jo hyvissä ajoin. Toimenpiteitä tarvitaan niin työmarkkinoilla, eläkepolitiikassa kuin sosiaali- ja terveystaloudellisektoreilla, jotta olemassa olevat voimavarat saataisiin parhaiten käyttöön. Pitkällä aikavälillä sosiaaliturvan rahoituksen hallinta helpottuu, jos työllisyysastetta onnistutaan kohottamaan ja tuottavuuden kasvu on suotuisaa.

Julkisen talouden näkökulmasta keskeistä on työttömyyden aleneminen ja työllisyysasteen nousu. Kun työikäisen väestön määrä pienenee, olisi työikäisistä yhä useamman osallistuttava työelämään ja jatkettava työntekoa nykyistä pidempään. Tällöin voidaan turvata kasvaviin menoihin tarvittavat vero- ja sosiaalivakuutusmaksutulot paremmin.

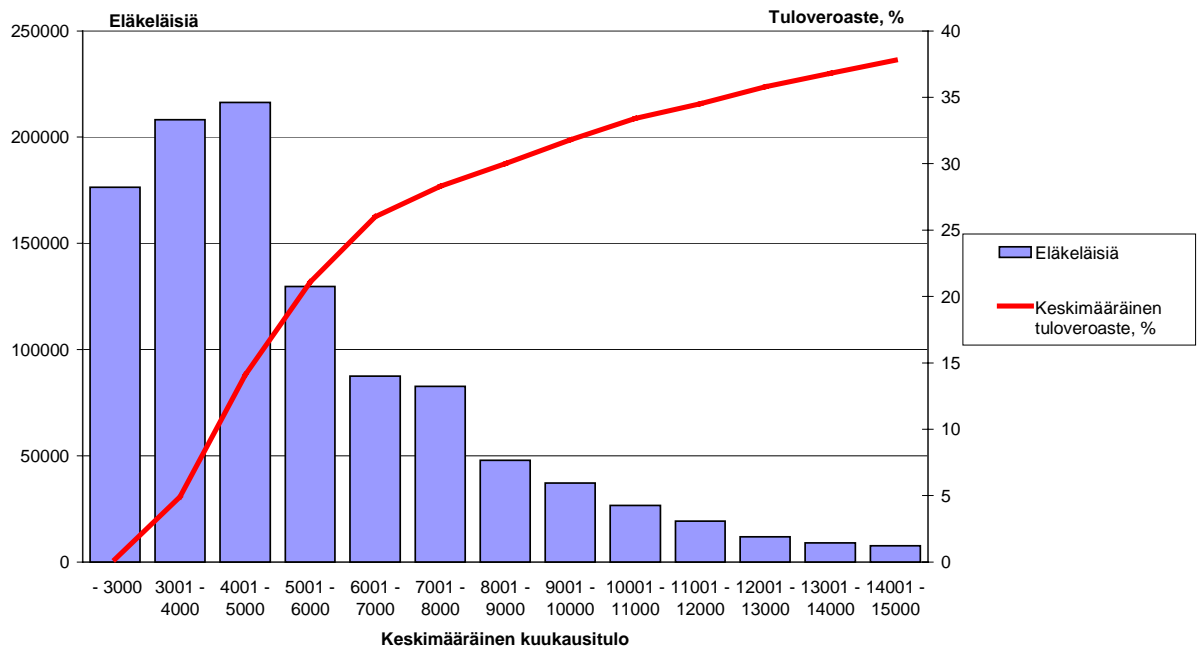
Tulevaisuuteen voidaan varautua paitsi vähentämällä valtionvelkaa ja alentamalla verotusta myös investoimalla inhimillisiin voimavaroihin. Velan alentaminen tuo julkisiin menoihin

lisää liikkumavaraa ja verotuksen alentaminen tukee työllisyyttä ja työllisyysasteen nostamista, mikä puolestaan helpottaa kasvavien julkisten menojen rahoittamista. Ihmisten terveyteen ja toimintakykyyn samoin kuin työolojen ja työympäristön parantamiseen panostaminen puolestaan on järkevää varautumista tulevaisuuteen, sillä tällöin menot eivät alunperinkään nouse ennakoidulle tasolle. Kun kansalaisten terveys, työssä jaksaminen ja toimintakyky paranevat, voi ensinnäkin yhä useampi työikäinen jatkaa pidempään työelämässä ja toiseksi vanhusten hoidon ja hoivan tarve siirtyy myöhäisemmäksi. Tällaiset toimenpiteet tosin lisäävät sosiaalimenoja hieman lähivuosina, mutta pidemmällä aikavälillä ne merkitsisivät pienempiä menoja ja julkisen talouden parempaa hallintaa.

Verotuksen ja maksujen suhteen on pitkällä aikavälillä ristiriitaisia tavoitteita. Työllisyysyistä työn verotusta tulisi keventää, mutta toisaalta tiedetään, että eläkevakuutusmaksut nousevat tulevina vuosina kasvavien eläkemenojen vuoksi. Aktiiviväestön supistuessa verotaakka kohdistuu entistä ankarampana pienemmälle väestön osalle. Kun työn verotus aiheuttaa jo nykyisin kannustinongelmia, tilanne näyttäisi siten tulevaisuudessa pahentuvan entisestään.

Aktiiviväestön taakan kasvua hillitsee se, että tulevaisuuden korkeammista bruttoeläkkeistä maksetaan myös suhteellisesti enemmän veroja. Oheinen kuvio kuvaa vanhuuseläkkeiden markkamääräistä jakaumaa ja keskimääräistä veroastetta vuonna 1998. Mikäli eläkkeiden keskimääräinen taso tulevaisuudessa kohoaa, eläkejakauma siirtyy oikealle ja kohoavan progression vuoksi julkisen vallan verotulot kasvavat. Tosin eläketason kohoamista heikentää jonkin verran uran aikana koetut työttömyysjaksot ja työelämän epätyypillistyminen.

Kuvio 48. Vanhuuseläkeläisten keskimääräinen kuukausieläke ja tuloveroaste



Veronalainen tulo (pl. pääomatulo). Ei sisällä laitospääomaa. Lähde: 1998 tulonjakotilaston palvelutiedosto

## Kunnallistalous

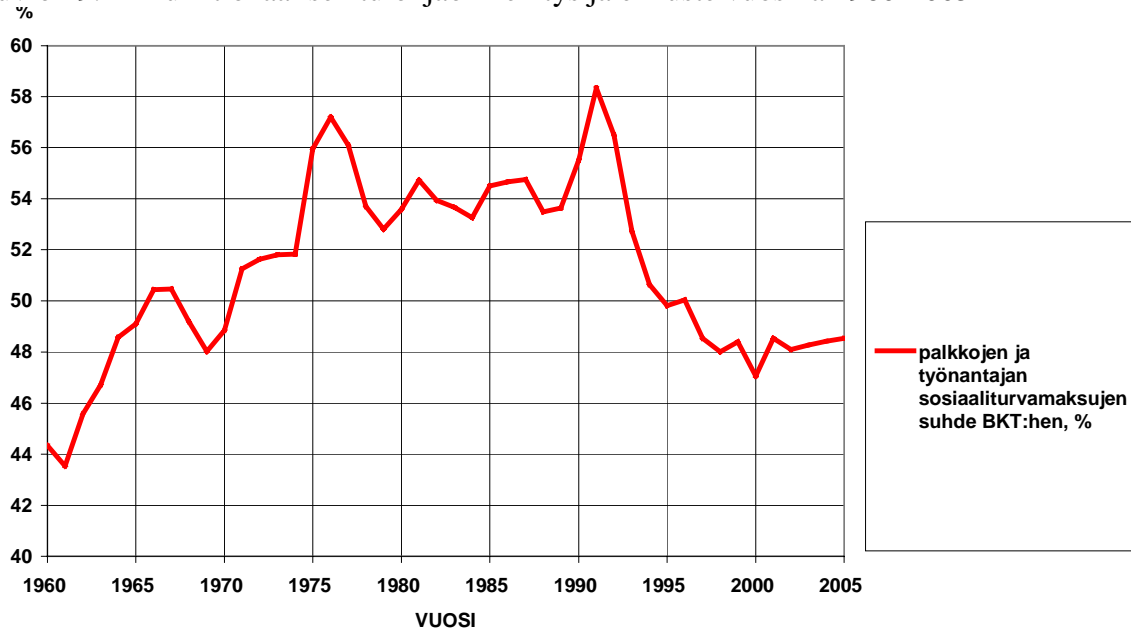
Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet muutettiin laskennallisiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määrää leikattiin noin 7,2 miljardilla markalla vuodesta 1993 vuoteen 1998. Vastaavasti verotulojen merkitys kuntien rahoituksessa kasvoi. Lisäksi kuntien verotulojen rakenne on muuttunut; kunnallisverojen osuus kokonaisverotuloista on alentunut ja yhteisöverojen osuus noussut.

Kuntien rahoitusasema on ollut keskimäärin parempi kuin valtion, mutta kuntaryhmittäin ja alueellisesti tarkasteltuna kuntien rahoitusaseman erot ovat kasvaneet. Joidenkin kuntien talous on kriisiytymässä siinä määrin, ettei niillä ole mahdollisuuksia suoriutua lakisääteisten peruspalvelujen turvaamisesta. Kuntien talouden eriytymiseen vaikuttaa merkittävästi yritystoiminnan alueellinen sijoittuminen ja alueittaiset työllisyyserot, mikä heijastuu yhteisöveron ja kunnallisveron epätasaiseen jakautumiseen. Vaikka sellaisten kuntien lukumäärä on lisääntynyt, joissa vuosikate on negatiivinen, vuosikate ei ole missään kunnassa ollut pysyvästi negatiivinen. Tulevaisuudessa on tärkeää turvata kuntien tulopohjan vakaus ja nykyistä parempi ennustettavuus sekä ratkaista alueellisen eriarvoisuuden ongelma, jotta palvelut voitaisiin toteuttaa perustuslain edellyttämällä tasolla.

## Funktionaalinen tulonjako

Funktionaalinen tulonjako muuttui 1990-luvulla selvästi pääomatulojen hyväksi, kuten oheinen kuvio havainnollistaa. Palkkojen ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen osuus arvonlisäyksestä on laskenut 10 prosenttiyksikköä, 55 prosenttiin. Viimeksi palkansaaja-korvausten osuus oli yhtä alhainen 1950-luvulla.

Kuvio 49. Funktionaalisen tulonjaon kehitys ja ennuste vuosina 1960-2005



Funktionaalisen tulonjaon muutokseen vaikuttaa ennen kaikkea alhainen työllisyys ja korkea tuottavuus. 1990-luvulla työllisyys oli alhainen, työn tuottavuuden kasvu poikkeuksellisen nopeaa, palkkakehitys maltillista ja markka devalvoitui. Eri toimialoilla näiden tekijöiden vaikutus on ollut erilainen. Tuottavuuden kasvu on ollut erittäin nopea informaatio- ja teknologiasektorilla, jonka suhteellinen osuus on kasvanut nopeasti 1990-luvulla. Lisäksi funktionaalisen tulonjaon muutokseen on vaikuttanut vuoden 1993 yritysverouudistus, joka

laajensi oleellisesti yritys- ja pääomatuloveropohjaa samalla kun yritysverokantaa alennettiin.

Koska sosiaalivakuutus perustuu palkoista perittäviin sosiaalivakuutusmaksuihin, vaikuttaa funktionaalisen tulonjaon muutos sosiaalimenojen rahoitukseen. Työllisyyden alentuessa olisi maksupohjaa laajennettava ja maksuperusteita korotettava entisen suuruisen tulorahoituksen saamiseksi.

Huomattava osa maksettavista sosiaalietuuksista riippuu palkkakehityksestä. Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä viimesijainen tuki perustuvat pääosin verorahoitukseen. Verotulojen osuus bruttokansantuotteesta on säilynyt muuttumattomana 1990-luvulla, mutta lisääntyneet yritys- ja pääomaverot ovat kohdistuneet hyvän työllisyyden kuntiin.

### ***Sukupolvinäkökulma***

Jos julkinen talous on pitkällä aikavälillä alijäämäinen, tasapainon palauttaminen veroja ja maksuja korottamalla tai etuuksia alentamalla vaikuttaa resurssien jakoon myös sukupolvien eli kohorttien kesken. Myös julkisen talouden pitkän aikavälin ylijäämä on tällainen jakopäättös. Pitkän ajan tasapainossa olevassa taloudessa etuussäännöksiä ja verokantoja ei tarvitse muuttaa ja eri aikoina elävät kohortit ovat koko elinkaaren huomioon ottaen samassa asemassa. Eri-ikäisten poikkileikkausvertailu ei riitä tarkastelun pohjaksi, koska sukupolvet ovat eri elinvaiheissa ja niiden taloudelliset olosuhteet poikkeavat luonnollisista syistä. Julkisia järjestelmiä on mahdotonta toteuttaa niin, että etuudet ja verot eivät olisi sidoksissa ikään.

Käytännössä politiikkaa ei voida tehdä ahtaan sukupolvinäkökulman ohjaamana. Jos ajateltaisiin pelkästään sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta, esimerkiksi koulutus- ja eläkejärjestelmät olisivat jääneet kehittämättä. Molemmat ovat koskeneet laajamittaisesti vain tietyistä syntymävuodesta alkavia sukupolvia, ei heidän edeltäjiään. Sen vuoksi julkisen talouden vaikutusta sukupolvien taloudelliseen asemaan on järkevämpää tarkastella kokonaisuutena eikä järjestelmittäin. Kokonaistarkastelussa lasketaan siis, miten paljon julkisia tulonsiirtoja ja palveluja kukin sukupolvi elinkaarensa aikana saa ja kuinka paljon se maksaa veroja.

Toinen politiikkanäkökohta liittyy talouden kasvuvauhdin vaihteluihin. Esimerkiksi 1990-luvun lama lisäsi työttömyyskorvaus- ja työttömyyseläkemenoja sekä pienensi verotuloja. Sen vuoksi nuoret ja keski-ikäiset hyötyivät aluksi julkisista järjestelmistä normaalioloja enemmän – mutta olivat lopulta kuitenkin laman häviäjiä. Valtionvelka lisääntyi ja eläkerahastot kasvoivat hitaammin. Kuka kaiken lopulta sitten rahoitti tai rahoittaa? Melkein vuosikymmen laman loppumisen jälkeen näyttää siltä, että hyötyneet sukupolvet ovatkin itse täyttäneet vajetta maksamalla korkeampia veroja ja saamalla alempia etuuksia. Lisäksi osa jo päätetyistä etuusleikkauksista voidaan laskea lamavaikutusten kattamiseksi. Myös 1990-luvun puolivälin eläkeläiset osallistuivat ja tulevaisuudessa ehkä myös tulevat sukupolvet osallistuvat lamavaikutusten kattamiseen julkisessa taloudessa. Lamavaikutukset ovat malliesimerkki siitä, miten joitakin sukupolvia kohdanneen riskin vaikutukset jakautuvat muillekin sukupolville. Jos laman häviäjät ja samalla julkisten etuuksien voittajat olisivat maksaneet kaiken itse julkisessa taloudessa, ne olisivat elinkaarituloissa jääneet edeltäjiään ja varsinkin seuraajiaan huonompaan asemaan.

Tulevaisuuden kannalta olennainen kysymys on, hyväksyvätkö tulevat sukupolvet nykyisten etuus- ja verosäännösten ja etuuksien käytön lupaaman nettoetuuden (elinkaaren aikana yhteenlasketut julkiset tulonsiirrot ja palvelut vähennettynä veroilla) ja onko nettoetuuden taso ylläpidettävissä. Nykyisten säännösten, etuuksien käytön ja veroasteiden perusteella ”elinkaaribudjetti” eli koko elinkaaren julkiset nettoetuuudet ovat 20 000 – 30 000 euroa henkilöä kohti syntymähetken nykyarvolla, kun reaalikorko on 3,5 prosenttia vuodessa. Tämän tason ylläpidettävyyden arviointia helpottavat myöhemmin tässä raportissa esitettävät tarkemmat laskelmat. Karkean laskelman perusteella näyttää siltä, että elinkaaren nettoetuuden tasoa ei jouduta tasapainosyistä juuri muuttamaan. Nykyisten sukupolvien jäljellä olevan elinkaaren yhteenlasketut nettoverot ovat lähellä nollaa ja kaikkien julkisyhteisöjen nettofinanssivarallisuus on positiivinen, vuoden 2002 alussa arviolta noin 45 prosenttia vuoden 2002 bruttokansantuotteesta.

### ***Varautuminen tulevaisuuteen***

Suurten ikäluokkien eläkemenoihin varaudutaan rahastoimalla, jotta voidaan tasoittaa työeläkemaksun korottamistarvetta. Eläkerahastoiden arvioidaan olevan suurimmillaan vuoden 2020 tienoilla. Niiden tuotolla rahoitetaan tuolloin noin 20 prosenttia maksussa olevista eläkkeistä. Rahastointia on lisätty myös siksi, että sosiaalivakuutusmaksujen heilahtelua voitaisiin tasoittaa eri suhdannevaiheissa. Puskurirahastoja kerätään sekä työeläkejärjestelmässä että työttömyysturvassa. Puskurirahastot voivat tasata tehokkaasti lyhytaikaisia suhdanteita, mutta syvissä ja pitkissä talouskriiseissä niiden volyyymi on riittämätön.

Sosiaaliturvaa ja sen rahoitusta on jatkuvasti mukautettava muuttuviin olosuhteisiin. Sopeuttamisen tulee olla pitkäjänteistä, ei tempoilevaa. Tällä hetkellä sosiaaliturvan arviointi on erityisen perusteltua, sillä taloudelliset ja sosiaaliset toimintapuitteet ovat ratkaisevasti erilaiset kuin vielä vaikkapa 1990-luvun alussa. Haasteena on mukauttaa sosiaaliturvaa ja sen rahoitusta siten, että sen toimintakyky ja kestävä rahoitus voidaan turvata entistä avoimemmassa kansainvälisessä toimintaympäristössä. Sosiaaliturvamme on osoittanut sopeutumiskykynsä vuosikymmenien kuluessa ja sillä on hyvät edellytykset selvitä myös uusista haasteista.

# 5. SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNTAVIIVOJA MUISSA MAISSA

## 5.1. Euroopan unionin eläkejärjestelmän ja terveydenhuollon kestävyystä ja syrjäytymisen torjuntaa koskeva yhteistyö

Väestörakenteen painottuminen vanhusikäluokkiin on EU-maiden yhteinen kehityssuunta. Tähän saakka vallinnut suotuisa väestö- ja työvoimakehitys kääntyy lähivuosina, kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle. Kehitystä vahvistaa useimmissa maissa lisäksi aikainen työelämästä poistuminen ja keskimääräisen eliniän pidentyminen.

EU:n jäsenvaltiot asettavat yhteisiä tavoitteita avoimen koordinaation puitteissa syrjäytymisen torjunnan, eläkejärjestelmän ja terveydenhuollon varmistamisen sekä työnteon ja toimeentulon takaamisen suhteen. Yhteistyö on kaikilla osa-alueilla kuitenkin vasta alkuvaiheessa.

### *Eläkejärjestelmä*

Tukholman Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2001 hyväksyttiin kolmiosainen ikääntymisstrategia, johon sisältyi työllisyysasteen nostaminen, julkisen velan vähentäminen ja sosiaaliturvajärjestelmien, muun muassa eläkejärjestelmien mukauttaminen niiden rahoituksen kestävyyttä vahvistavalla tavalla. Samalla suositeltiin avoimen koordinoitimenetelmän soveltamista eläkejärjestelmien uudistamiseen. Myöhemmin samana vuonna Göteborgin Eurooppa-neuvosto hyväksyi eläkejärjestelmien uudistamisen kolme keskeistä periaatetta: turvataan eläkejärjestelmien kyky täyttää sosiaaliset tavoitteensa, pidetään yllä niiden taloudellista kestävyyttä ja uudistetaan niitä vastaamaan muuttuviin yhteiskunnallisiin tarpeisiin.<sup>57</sup>

Joulukuussa 2001 Laekenin Eurooppa-neuvostossa sovittiin 11 yhteisestä eläkepoliittisen yhteistyön tavoitteesta. Yhteiset tavoitteet vastaavat pääpiirteissään myös Suomen kansallisia eläkepoliittisia ratkaisuja.<sup>58</sup> Kussakin jäsenmaassa laaditaan vuoden 2002 aikana kansallinen toimintastrategiaraportti, joissa tarkastellaan eläkejärjestelmien tilaa, kehitystä ja eläkepolitiikkaa sovittujen yhteisten tavoitteiden näkökulmasta. Raporttien perusteella pyritään löytämään hyviä toimintamalleja ja lähestymistapoja.

Yhteisten tavoitteiden suuntaisista muutoksista on keskusteltu tai niitä on jo jossakin muodossa tehty kaikissa jäsenmaissa viimeisten kymmenen vuoden aikana. Laitinen-Kuikan (2002) mukaan EU:n talouspoliittisen komitean ja talousasioista vastaavan pääosaston julkaisuista käy kuitenkin selvästi ilmi, ettei jäsenmaiden eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyyttä edistäviä toimia pidetä yleisesti ottaen riittävinä. Talouspoliittisen komitean raporteissa on usein esitetty muun muassa eläketurvan rahastoinnin lisäämistä.

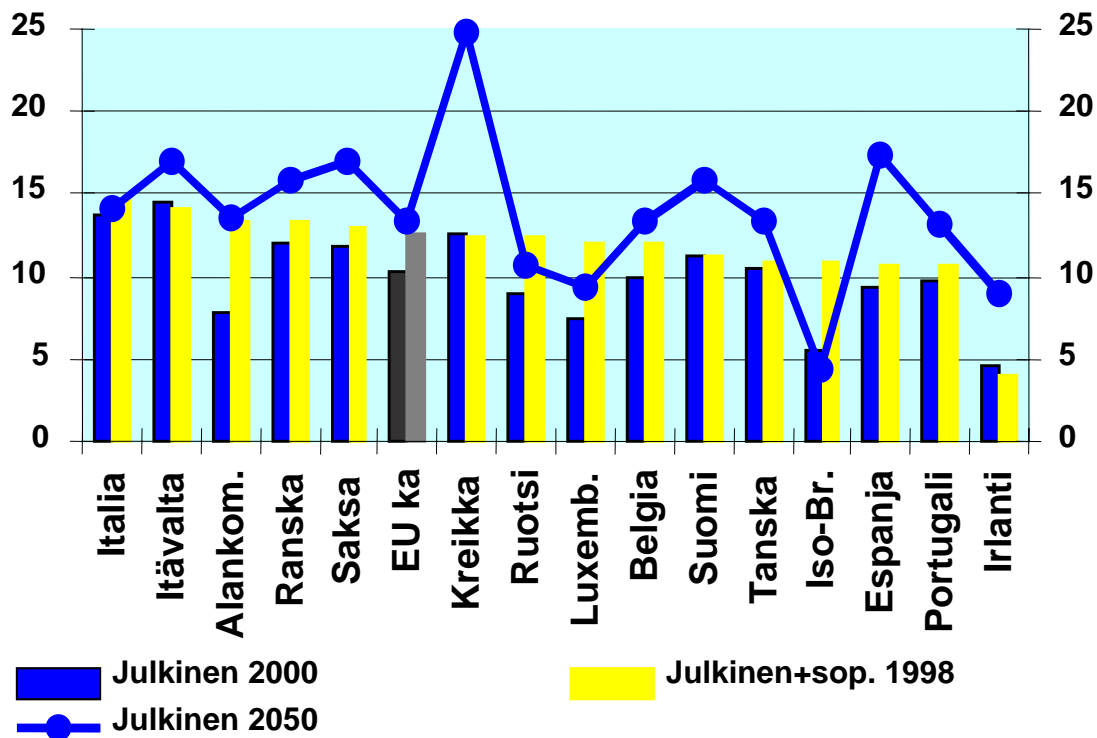
<sup>57</sup> Avoimen koordinaation menetelmän soveltamisesta eläkepolitiikassa ks. Laitinen-Kuikka (2002).

<sup>58</sup> Tämän raportin luvussa 7.2.2. selostetaan lyhyesti kolmea päätavoitetta Suomen eläkejärjestelmän kehittämisen näkökulmasta.



Ennen yhteisten tavoitteiden sopimista laadittiin talouspoliittisen ja sosiaalisen suojelun komiteoiden johdolla julkisten eläkejärjestelmien pitkän aikavälin menokehitystä käsittelevä raportti. Oheisessa kuviossa esitetään yhteenveto jäsenmaiden julkisia eläkemenoja pitkällä aikavälillä arvioivasta raportista, täydennettynä Eurostatin tilastotiedolla jäsenmaiden eläkemenojen nykytasosta, kun myös työmarkkinasopimus pohjaiset eläkejärjestelmät otetaan huomioon. Sopimus pohjaiset eläkkeet eivät sisälly julkisten eläkemenojen käsitteeseen. Suomen tapauksessa luvuissa ei ole eroa, mutta muutamassa jäsenmaassa käsitteen määrittelyllä on huomattava merkitys.

Kuvio 50. Julkisten eläkemenojen bruttokansantuoteosuudet Euroopan unionin jäsenmaissa vuosina 2000 ja 2050 sekä julkisten ja sopimus pohjaisten eläkemenojen BKT-osuus vuonna 1998



Lähteet: EU, Eurostat

Julkisten eläkemenojen BKT-osuus ylittää vuoteen 2050 mennessä 15 prosenttia kuudessa maassa, mukaan lukien Suomi. Italiassa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa julkisten eläkemenojen BKT-osuus ei juuri kasva nykyisestä. Kehityseron syynä ei ole kolmikon edullinen ikärakenne, vaan päätös laskea eläketasoa suhteessa esimerkiksi palkkatasoon. Suomi, Alankomaat ja Kreikka ovat ainoat maat, joissa laskelmiin ei sisälly keskieläkkeen ja asukasta kohti lasketun eläketason BKT-suhteen alenemista. Suomessa taso on ennallaan ja Kreikassa eläkemenosuhteen kasvu on suuri, kuten menotason muutoksesta voi päätellä.

EU-laskelmaa koskevassa yhteistyössä ei edetty eläkkeiden rahoituslaskelmaan asti. Todettakoon kuitenkin, että julkisia eläkejärjestelmiä varten on rahastoja vain Suomessa ja Ruotsissa. Jos tarkasteltaisiin menojen bruttokansantuoteosuuden sijasta maksujen osuutta, Suomen tunnusluku vuonna 2050 olisi 14 prosenttia.

Jos sopimus pohjaiset eläkejärjestelmät lasketaan mukaan, nykyiset menot ylittävät Irlantia lukuun ottamatta kaikissa maissa 10 prosenttia bruttokansantuotteesta. Sopimus pohjaisista eläkejärjestelmistä ei ole koottu ennustelaskelmia, mutta olettaen, ettei niiden BKT-osuus ainakaan alene vuoteen 2050 mennessä, voitaneen arvioida, että 15 prosentin osuus ei ylitä Ruotsissa, Luxemburgissa, Tanskassa, Iso-Britanniassa, Portugalissa ja Irlannissa. Tarkasteltaessa maksujen BKT-osuutta Suomi kuuluu tähän joukkoon.

## ***Terveydenhuolto***<sup>59</sup>

### *Menojen kasvun hillintä*

EU:ssa ja OECD:ssa tehtyjen arvioiden mukaan on terveydenhuoltomenoilla useissa maissa merkitystä julkisen talouden kestävyyskannalta. Sen vuoksi terveydenhuoltomenojen kokonaiskehitystä on seurattava tarkkaan myös yhteisön tasolla. EU:ssa terveydenhuolto ja vanhustenhuolto kuuluvat lähtökohtaisesti kansalliseen toimivaltaan.

Kevään 2002 Eurooppa-neuvoston kokoukseen laadittiin alustava selvitys terveydenhuollon ja vanhustenhuollon suuntaviivoista. Raportti laadittiin samanlaisen kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaan kuin eläkeraportti. Työn tulokset liitetään talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin. Työn käynnistämiseksi komissio antoi joulukuussa 2001 tiedonannon, jossa käsitellään yhteisiä kysymyksiä, kansallisten järjestelmien eroavaisuuksia ja yhteisön politiikkojen antia tällä alalla sekä esitetään pitkän aikavälin tavoitteet.

Jäsenmaille yhteisinä haasteina tiedonannossa käsitellään väestön ikääntymisen, uusien teknologioiden ja hoitojen sekä paremman koulutuksen ja elintason merkitystä terveystalouteen. Vanhusten terveydentilan kehitystä on vaikea ennustaa vuoteen 2030 saakka. Todennäköistä on, että terveystalouden käyttö keskittyy edelleenkin ihmisen elinkaaren yhteen tai kahteen loppuvuoteen. Elintason ja koulutuksen koheneminen tukevat terveempien elintapojen omaksumista.

Tiedonannossa siteerataan äskettäistä unionin talouskomitean raporttia demografisten muutosten vaikutuksista jäsenmaiden terveydenhuollon ja vanhustenhuollon menoihin. Nykyiseen käyttö rakenteisiin perustuvien skenaarioiden mukaan näiden kahden sektorin menojen yhteenlaskettu kansantuoteosuus nousisi vuodesta 2000 vuoteen 2050 mennessä eri jäsenmaissa 1,7 – 3,9 prosenttiyksikköä.

Teknologisen kehityksen todetaan tuovan huomattavia haasteita palvelujen rahoittamiselle. Tiedonannossa korostetaan teknologioiden evaluoinnin läpinäkyvyyttä ja tarpeellisuutta. Palvelujen tarjontaratkaisujen merkitys teknologioiden hallitussa hyödyntämisessä kuten yleensäkin palvelujärjestelmien toiminnassa tunnustetaan.

---

<sup>59</sup> Tämän jakson teksti pohjautuu osittain sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön EU-perusmuistioon (28.1.2002) *Terveydenhuollon ja vanhustenhuollon tulevaisuus - komission tiedonanto*. Terveydenhuollon kehityksestä ja rahoituksen trendeistä muissa Euroopan maissa ks. myös Nickless (2002).

Unionin jäsenmaiden terveydenhuoltojärjestelmien todetaan eroavan monissa kohdissa rahoituksen, organisoinnin ja monen muunkin tekijän suhteen. Julkisin varoin terveydenhuollosta rahoitetaan 56 prosentista (Kreikka) 84 prosenttiin (Iso-Britannia). Ranska ja Saksa ovat siirtäneet terveydenhuollon rahoitusta verorahoitteiseen suuntaan. Kotitalouksien rahoitusosuudet terveydenhuollon kokonaismenoista vaihtelevat paljon jäsenmaittain (alimmillaan osuus on alle 5 %).

Tiedonannossa esitetään kolme pitkän aikavälin tavoitetta: saatavuus, laatu ja rahoituksen elinkelpoisuus/kestävyys (*viability*). Pääsy terveydenhuoltoon katsotaan jokaisen perusoikeudeksi. Yhteiskunnan köyhimpien ja syrjäytyneiden palvelujen saatavuudesta huolehtiminen tuodaan esille. Laadun osalta todetaan selvinä epäkohtina huomattavat erot palvelujen tarjonnassa (esim. hoitopaikkoina ja lääkärimäärinä per asukas) sekä hoitokäytännöissä. Rahoituksen elinkelpoisuutta koskevassa osassa verrataan verorahoitteisia terveydenhuoltojärjestelmiä vakuutusrahoitteisiin järjestelmiin. Raportin mukaan verorahoitteiset järjestelmät ovat yleensä kysyneet muita paremmin hillitsemään terveydenhuollon kokonaismenoja ja vakuutusjärjestelmät ovat yleensä varmistaneet nopeamman hoitoon pääsyn.

Tiedonannon johtopäätöksissä todetaan, että saatavuustavoitteen toteuttamiseksi painotetaan vanhusten tarvitseman pitkäaikaisen hoidon haasteita, jotka kohdistuvat sekä rahoitukseen että palvelujen tarjontaan (erityisesti laitoshoidossa). Toiseksi korostetaan läpinäkyvyyttä terveydenhuollon ratkaisuihin ja erityisesti hoitokäytäntöjen ja palvelujärjestelmien rakenteiden evaluointia. Kolmanneksi korostetaan terveydenhuollon uudistusten tekemistä siten, että kustannuskehitys pysyy rahoituksen kannalta kestäväällä pohjalla. Lisäksi painotetaan tyydyttävän rahoituksen varmistamista terveydenhuoltoon. Lopuksi korostetaan terveydenhuollon monilukuisten toimijoiden (asiakkaat, väestö, terveydenhuollon professio, paikallisviranomaiset jne.) yhteistyön merkitystä edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamisessa.

#### *Palvelujen tuotannossa ja rahoituksessa muutoksia*

Sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa muutossuuntia ovat palvelujen tuottajien välisen kilpailun lisääntyminen, palvelutuotannon markkinaehtoisuuden kasvu, palvelujen tuottajien toiminnallisen liikkumavapauden lisääntyminen, tuottajien omistuspohjan moninaistuminen sekä kansainvälisten tuottajien ilmaantuminen kotimaisille markkinoille. Lisäksi palvelujen rahoittajat ja järjestäjät haluavat vaikuttaa tuotettavien palvelujen määriin ja rakenteisiin sekä seuraavat palvelujen vaikuttavuutta systemaattisesti. Asiakaskunnan vaatimusten kasvuun pyritään reagoimaan paremmin. Lisäksi parantuneiden liikenneyhteyksien ja teknologisen kehityksen myötä on mahdollista tarkistaa palvelujen tarjontaverkkoja ja hyödyntää erikoistumisen etuja.

Hoivapuolen tuotannon ja rahoituksen annettiin markkinoistua ja yksityistyä 1990-luvulla monissa maissa. Tämän kehityksen voi olettaa jatkuvan. Markkinoistumiskehitys laajentuu myös ”hemmottelupalvelujen” suuntaan. Taloudellinen integraatio ja globalisoituminen tuovat kansallisille markkinoille ulkomaisia tuottajia ja rahoittajia. Lisäksi palvelutuotantoon tulee tuottajia, joiden omistuspohja ei rajaudu vain kansallisiin omistussuhteisiin.

Palvelujen tuottajapuolen liikkumavapauden vastapainoksi niille asetetaan enemmän taloudellista vastuuta ja vaatimuksia toiminnan taloudellisuudesta ja hyvistä tuloksista. Palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuussa olevat samoin kuin asiakkaatkin seuraavat vastaisuudessa tarkemmin myös tuottajien toiminnan lopputuloksia eivätkä tyydy passiiviseen maksajan ja käyttäjän rooleihin.

Yhtenä osana tätä kehitystä on jo nähtävissä, että monissa maissa on alettu julkistaa hoitoa koskevia kustannus-, saatavuus- ja lopputulostietoja myös internetissä. Arvioinnin julkisuus ja läpinäkyvyys lisäävät asiakkaiden ja palvelujen rahoittajien kiinnostusta ja vaateita palvelutoimintaan. Palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa asiakkaiden näkemykset ja vaatimukset otettaneenkin tulevana vuosina paremmin huomioon. Tämä koskee palvelujen saatavuutta, saannin joustavuutta, palvelujen laatua sekä mahdollisuutta valita palvelujen tuottaja. Asiakaskeskeisyys saa jalansijaa.

Huoli terveydenhuollon henkilöstön saatavuudesta koskettaa jo nyt useita EU-maita. Kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta kiristyy ja alan henkilöstöä rekrytoidaan entistä aktiivisemmin myös oman maan ulkopuolelta. Henkilöstön saatavuuden vaikeutuessa joudutaan kiinnittämään huomiota siihen, miten tehokkaasti käytössä olevaa työpanosta käytetään.

Terveydenhuollon menojen rahoituksessa julkisen rahoituksen merkitys pysyy suurena kaikissa OECD-maissa. Tulevana vuosina tarkistetaan palvelujen rahoitustapoja ja kehitetään uusia rahoitusmalleja. Rahoitusta koskevien ratkaisujen lähtökohtana on toisaalta tuoda lisää rahaa palveluiden rahoittamiseen ja toisaalta edistää palvelujen järjestämistä ja toiminnan tehokkuutta.

Yksityisen rahoituksen käyttö terveydenhuollossa kasvaa. Vapaaehtoisen yksityisen vakuutuksen kasvu on todennäköistä. Sen lisäksi yksityistä rahoitusta käytettäneen jatkossa enemmän julkisen vallan järjestämisvastuulla olevien palvelujen järjestämiseen. Esimakua tästä on jo saatu eräissä maissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallien myötä. Niissä hyödynnetään yksityisen sektorin rahoitus- ja tuotantokapasiteettia, tehdään huomattavasti pidempiä sopimuksia sekä laajennetaan sopimuksia koskemaan yksittäisten palvelujen tai kapeitten palvelulohkojen sijasta laajoja palvelukokonaisuuksia. Myös terveydenhuollon tilimallien voidaan arvioida saavan jonkin verran jalansijaa terveydenhuollon rahoituksessa. Kun vanhusten määrän kasvun myötä kiinnostus uusien pitkäaikaishoidon ja -hoivan mallien kehittämiseen kasvaa, erilaisia pitkäaikaishoidon ja -hoivan malleja voi syntyä runsaastikin.

### ***Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen toiminta***

Euroopan unionin laskelmien mukaan noin 60 miljoonaa jäsenmaiden kansalaista eli taloudellisessa köyhyydessä 1990-luvun puolivälissä. Se vastaa noin 18 prosenttia EU:n kansalaisista. Taloudellisten ongelmien lisäksi miljoonat eurooppalaiset kärsivät asumiseen, koulutukseen, työhön, terveyteen liittyvistä ongelmista tavalla, joka saattaa aiheuttaa syrjäytymistä.

Jäsenmaat ovat yhdessä komission kanssa nostaneet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen toiminnan yhdeksi sosiaalisen suojelun järjestelmien uudistamisen teemaksi. Yhteistyöstä päätettiin Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 1999. Yhteistyötä tehdään avoimen koordinaation menetelmän puitteissa ja periaatteet on linjattu Eurooppa-neuvostoissa.

Unionin jäsenmaissa on erilaisia käsityksiä syrjäytymiskäsitteen käyttöalueesta. Useissa maissa syrjäytymisen käsite kohdistuu varsin marginaaliseen väestöryhmään. Toisaalta esimerkiksi Ranskassa syrjäytyminen on "yleinen" hyvinvointipoliittinen käsite, jonka vastaiseen toimintaan osallistuu kymmeniä ministeriöitä ja johon liittyy erityinen lainsäädäntö. Näin syrjäytyminen on muodostunut hyvinvointi- ja sosiaalipoliittista keskustelua jäsentäväksi käsitteeksi.

Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät eroavat myös kattavuutensa suhteen. Useimmissa jäsenmaissa on laaja syyperustainen sosiaaliturva, joka kattaa myös syrjäytyneet ryhmät. Laajin syyperustainen sosiaaliturva on niissä maissa, joissa sosiaaliturva perustuu asumiseen. Toisaalta on myös jäsenmaita, joissa syrjäytyneiden ryhmien tarpeisiin vastataan erilaisten projektien, ohjelmien ja toimenpiteiden avulla. Oheisessa taulukossa kuvataan, miten laajasti syrjäytymiskäsite eri maissa ymmärretään ja miten laaja on kunkin maan syyperustainen sosiaaliturva.

*Taulukko 13. Syrjäytymiskäsitteen laajuus ja sosiaaliturvan kattavuus EU-maissa*

		LAAJAT RISKINHALLINTAJÄRJESTELMÄT (syyperustainen sosiaaliturva)	
		Ei	Kyllä
Laaja syrjäytymis- käsite	Ei	Kreikka, Irlanti (Belgia rajatapaus)	Suomi, Ruotsi, Saksa, Itävalta, Alankomaat.
	Kyllä	Portugali, Espanja, Iso- Britannia	Ranska, Luxemburg, ja Tanska

Suomessa syrjäytymiskäsitteellä on viitattu lähinnä siihen väestöryhmään, joka kohtaa samanaikaisesti useita syrjäytymisen kannalta tärkeitä riskejä. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen mukaan tämän ryhmän laajuus on noin yksi prosentti suomalaisista. Suomessa syrjäytyneet tai syrjäytymisuhanalaiset ryhmät kuuluvat universaalin sosiaaliturvan piiriin; erilaiset projektit tai erillistoimenpiteet nähdään universaalia järjestelmää täydentäviksi toimenpiteiksi.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten kansallisten toimintasuunnitelmien perustaksi sovittiin työllisyys- ja sosiaaliasiain neuvostossa syksyllä 2000 seuraavat neljä kaikille jäsenmaille yhteistä tavoitetta:

- Helpotetaan osallistumista työelämään ja taataan kaikille mahdollisuus käyttää voimavaroja, oikeuksia, tavaroita ja palveluja
- Ehkäistään syrjäytymisvaara
- Tuetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia
- Otetaan kaikki asiaan kuuluvat tahot mukaan toimintaan.

Keväällä 2001 laaditut jäsenmaiden köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaiset toimintasuunnitelmat tarkastelivat kansallisia toimenpiteitä suhteessa näihin tavoitteisiin. Syrjäytymisen eri ulottuvuuksien ja indikaattoreiden valinta perustui sen sijaan kansalliseen päätökseen. Suomessa näitä tavoitteita arvioitiin muun muassa suhteessa tuloihin, työllisyyteen, koulutukseen, terveyteen ja asumiseen.

Kansallisten köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisten toimintasuunnitelmien pohjalta laaditussa yhteisraportissa (2001) luetellaan tärkeimmät jäsenmaille yhteiset riskitekijät ja haasteet. Ne on koottu seuraaviin kahteen taulukkoon.

Riskitekijät
♦ Jatkuva riippuvuus pienistä tuloista
♦ Pitkäaikaistyöttömyys
♦ Heikkolaatuinen työ tai työkokemuksen puuttuminen
♦ Alhainen koulutustaso ja luku- ja kirjoitustaidottomuus
♦ Kasvaminen heikossa asemassa olevassa perheessä
♦ Vammaisuus
♦ Heikko terveys
♦ Moniongelmaisella alueella eläminen
♦ Epävarmat asuinolot ja asunnottomuus
♦ Maahanmuutto, etninen alkuperä, rasismi ja syrjintä
♦ Syrjäytymiskierre

Yhteiset haasteet
♦ Ihmisarvoisen elämän turvaamiseen riittävien tulojen ja voimavarojen takaaminen.
♦ Osallisuutta edistävien työmarkkinoiden kehittäminen ja työnsaannin edistäminen kaikkien oikeutena ja mahdollisuutena
♦ Heikkoihin oppimislähtökohtiin puuttuminen.
♦ Perheiden yhteisvastuun säilyttäminen ja lasten oikeuksien suojeleminen
♦ Yhtäläiset mahdollisuudet käyttää laadukkaita palveluja
♦ Palveluiden tuottamisen parantaminen
♦ Hyvien asuinolojen turvaaminen kaikille
♦ Moniongelmaisten alueiden uudistaminen

Lähitulevaisuudessa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaiset toimintasuunnitelmat valmistellaan jäsenmaissa joka toinen vuosi, minkä jälkeen laaditaan yhteisraportti, johon kuuluu yhteinen osa, maaraporttien lyhennelmä ja indikaattoriliite. Sekä kansallisten raporttien että yhteisraporttien hyödynnettävyys riippuu pitkälti siitä, kuinka hyvin nämä julkaisut kyetään kytkemään kansallisiin ja eurooppalaisiin valmisteluprosesseihin. Toimintasuunnitelmien tueksi komissio on käynnistänyt erillisen syrjäytymisen vastaisen toimintaohjelman (budjetti 75 miljoonaa euroa) vuosiksi 2002-2006, jonka tavoitteena on ylläpitää köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisia verkostoja sekä tuottaa luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa syrjäytymisen eri ulottuvuuksista.

## 5.2. OECD-maiden varautuminen väestön ikääntymiseen

Kaikissa OECD-maissa on jo alettu varautua väestön ikääntymiseen, mikä on merkinnyt muutoksia talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa. Uudistusten tavoitteena on parantaa työnteon kannusteita, tukea ikääntyneiden työllistävyyttä, taata vanhenevan väestön tervey-

denhoito ja pitkäaikaishoito sekä parantaa rahoitusmarkkinoiden toimivuutta, kun eläkesäästöt kasvavat.

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti OECD:n *Reforms for an Ageing Society* (2000) –raportin tuloksia siitä, miten OECD-maissa varaudutaan väestön ikääntymiseen. Raportti perustuu OECD:n jäsenmailleen vuonna 1999 tekemään kyselyyn. Se on seurantaraportti aiemmalle *Maintaining Prosperity in an Ageing Society* -julkaisulle (OECD 1998), joka analysoi väestön ikärakenteen muutoksen taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja sisälsi toimintaperiaatteita, joilla haasteisiin vastataan.

Raportin mukaan OECD-maissa on toteutettu kolmenlaista politiikkaa väestön ikääntymisen vuoksi. Ensinnäkin on tehty yksittäisiä uudistuksia, jotka parantavat nykyisten järjestelmien toimivuutta. Tavoitteena on, että niiden avulla työmarkkinat, rahoitusmarkkinat ja terveydenhoitojärjestelmä pystyisivät mukautumaan ikääntyvän yhteiskunnan tarpeisiin. Toiseksi on toteutettu mittavampia uudistuksia, joilla muutetaan järjestelmiä. Näitä ovat toimenpiteet, jotka vaikuttavat siirtymiseen työelämästä eläkkeelle tai joilla muutetaan eläkkeiden rahoituksen rakennetta. Kolmanneksi on toteutettu toimenpiteitä, joiden tavoitteena on turvata talouskasvu ja julkisen talouden kestävyys.

Koska OECD-maiden olosuhteet ja lähtökohdat poikkeavat toisistaan, on luonnollista, että eri maissa on tehty erilaisia ja erilaajuisia uudistuksia. Joitakin yleisiä suuntauksia voidaan raportin mukaan kuitenkin havaita.

### ***Pysyminen pidempään työelämässä***

Politiikka, joka suosii suoraan tai epäsuorasti varhaista eläkkeelle jäämistä, on viime vuosina laajalti kyseenalaistettu. Aiemmin tällaista politiikka pidettiin usein hyvänä, sillä sen toivottiin lievittävän työttömyyttä.

Nykyisin tavoitteena on, että varhaistuvan eläkkeelle jäämisen trendi voitaisiin pysäyttää tai kääntää toiseen suuntaan. Lähes puolet OECD-maista pitää tätä kaikkein polttavimpana haasteena. Tavoitteena on ollut muuttaa verotuksen, eläkejärjestelmän ja muun sosiaaliturvan kannusteita siten, että työelämässä jatkaminen olisi taloudellisesti kannattavampaa kuin eläkkeelle jääminen. Useimmissa maissa on nostettu vanhuuseläkkeen ikärajaa ja pyritty luopumaan erilaisista varhaiseläkkeistä rajoittamalla tai sulkemalla vaihtoehtoisia eläkellesiirtymiskanavia. Toisaalta tavoitteena on entistä useammin, että työelämästä eläkkeelle siirtyminen olisi nykyistä joustavampaa erilaisten osa-aikatyömuotojen turvin.

Ikääntyneiden työntekijöiden kannustaminen työelämässä pysymiseen ei auta, ellei heille ole kysyntää työmarkkinoilla. Yleisesti ottaen toimenpiteitä suunniteltaessa on kuitenkin kiinnitetty enemmän huomiota juuri näihin työnteon kannustimiin kuin työllistyvyyteen sinänsä. Tämä näyttäisi heijastavan sellaista ajatusta, että jos eläkkeelle siirtymisen kannusteet ovat kunnossa ja työmarkkinat toimivat hyvin, ei tarvita erillisiä ikääntyneille työntekijöille suunnattuja toimenpiteitä.

Ikääntyneiden työllistyvyyttä voidaan kuitenkin edistää monella tavalla muun muassa huolehtimalla heidän työkyvystään, terveydestään ja työolosuhteista, vähentämällä ikäsyрjintää ja helpottamalla ikääntyneiden työttömien työhön paluuta. Tällaisia toimenpiteitä pidetään tarpeellisena useissa OECD-maissa. Itse asiassa on havaittu, että haaste on vieläkin suurempi; pelkästään ikääntyneille suunnatut toimenpiteet eivät ole yksinään tehokkaita eivätkä riittäviä. Kaikkien työntekijöiden työterveydenhuollosta, kuntoutuksesta ja elinikäisestä

oppimisesta huolehtiminen on keskeistä myös ikääntyneiden työllistyvyyden kannalta. Kyse on siis enemmänkin työpaikoilla sovellettavista käytännöistä kuin julkisen vallan toimenpiteistä.

### ***Eläkejärjestelmän nykyaikaistaminen***

Eläkejärjestelmän rakenteen uudistamista pidetään tärkeänä useimmissa OECD-maissa. Eläkkeiden rahoitus ja julkisen rahoituksen rooli on muuttumassa. Uudistusten seurauksena eläkeikäisten tulojen rahoitus näyttää kehittyvän nopeasti siihen suuntaan, että kokonaistulo koostuu tulevaisuudessa useammasta osasta kuin nykyisin: eläketuloihin vaikuttavat vero- ja tulonsiirtojärjestelmä, rahastoivat järjestelmät, yksityinen säästäminen sekä työ- ja pääomatulot.

Usein eläkereformeissa haetaan tasapainoa jakojärjestelmän ja rahastoivan järjestelmän välillä yhdistämällä parhaita elementtejä kummastakin. Samaten pyritään yhdistämään taroituksenmukaisella tavalla julkisen ja yksityisen järjestelmän komponentteja. Usein yhdistetään vakuutus ja säästäminen jonkinlaisen henkilökohtaisen tilin periaatteella. Tyypillisin tapa vahvistaa yksityisten eläkkeiden merkitystä on tukea yksityistä eläkesäästämistä verohelpoituksin. Eläkereformien tavoitteena on nykyaikainen eläkemalli, joka on kattava, joka hajauttaa riskiä ja jakaa maksutaakkaa useille sukupolville ja sallii yksilöille enemmän valinnanvapautta eläkepäätöksessään.

Monissa OECD-maissa on suuria ja nopeasti kasvavia eläkerahastoja. Eläkerahastojen hallussa olevien sijoitusten arvo on OECD:n alueella kasvanut keskimäärin 11 prosenttia vuodessa ja eläkerahastoista on tullut merkittäviä toimijoita rahoitusmarkkinoilla. Sen vuoksi pidetään tarpeellisena tehostaa rahoitusmarkkinoiden toimintaa ja ajanmukaistaa sääntelyä ja valvontaa. Käynnissä on uudistuksia, joilla vahvistetaan rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuria samanaikaisesti, kun etukäteen rahastoivia järjestelmiä kehitetään.

### ***Terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon toimivuus***

Väestön ikärakenteen muuttuessa erityisenä haasteena on taata vanhenevalle väestölle riittävä ja laadukas terveydenhoito ja pitkäaikaishoito. Terveydenhoitojärjestelmää on uudistettu OECD-maissa monella tavalla. Vaikka ikääntyminen sinänsä ei ole yleensä ollutkaan näiden uudistusten perimmäinen syy, uudistusten ansiosta terveydenhoitojärjestelmissä pystytään vastaisuudessa ottamaan paremmin huomioon ikääntyvän väestön tarpeet.

Suurin osa uudistuksista on ollut luonteeltaan nykyistä järjestelmää täydentävää ja sen toimivuutta parantavaa. Terveydenhuollossa ja pitkäaikaishoidossa parannetaan kustannustehokkuutta, painotetaan nykyistä enemmän avohoitoa ja kotihoitoa sekä kytketään terveyspalveluja ja pitkäaikaishoitoa paremmin yhteen. Myös palvelujen rahoitusta on uudistettu eri tavoin eri maissa, mutta yhtä yhteistä nimittäjää näille rahoitusuudistuksille ei ole.

Useassa maassa on korostettu, miten tärkeää sekä nykytilanteen että uudistusten onnistumisen evaluointi on. Analyysiä vaikeuttaa kuitenkin, että terveydenhoitotilastot ovat useimmiten varsin puutteellisia. Sen vuoksi monissa maissa on ryhdytty määrätietoisesti kehittämään tarvittavaa tilastopohjaa, menetelmiä ja sovellettua tutkimusta.

Terveydenhuollon kehitystrendejä tarkastellaan lähemmin tämän raportin luvussa 7.2.8.2.



## ***Julkisen talouden kestävyys***

Suoranaisesti ikääntymiseen liittyvien uudistusten lisäksi OECD-maissa on toteutettu monia talouspoliittisia toimenpiteitä, jotka helpottavat väestön ikääntymisen aiheuttamia rahoituspaineita. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on huolehtia talouskasvusta ja talouden vakaudesta. Useimmissa maissa väestön ikääntyminen on johtanut valtionvelan alentamiseen, verotuksen muutoksiin samoin kuin sosiaaliturvaetuuksien ja niiden rahoituksen muutoksiin.

Monet väestön ikääntymisen vuoksi toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä ovat tavallista pidemmän aikavälin uudistuksia, joiden yhteisvaikutukset voidaan nähdä vasta useamman vuoden kuluttua. Lopulliset vaikutukset riippuvat myös siitä, miten työmarkkinat reagoivat talouden ja ikärakenteen muutoksiin.

Useissa maissa eri toimenpiteet ja reformit onkin koottu strategisiksi ohjelmiksi. Strategioissa voidaan koordinoida eri alojen uudistuksia ja määrittää osapuolien roolit ja vastuut. Niillä pyritään myös vaikuttamaan siihen, että uudistukset hyväksyttäisiin ja niitä tuettaisiin yhteiskunnassa laajasti.

## ***Johtopäätökset***

OECD-maissa on suunniteltu ja toteutettu väestön ikääntymisen vuoksi paljon erilaisia uudistuksia. Monet näistä uudistuksista eivät liity pelkästään ikääntymiseen, vaan olisivat toivottavia muutoinkin, koska ne parantavat järjestelmien toimivuutta. Tehdyt uudistukset osoittavatkin, että nyt tehtävät uudistukset voivat vaikuttaa merkittävästi tulevaisuuden sosiaaliturvaan ja sen rahoitukseen.

Yksittäiset toimenpiteet ovat hyvin erilaisia ja erilaajuisia. Koska OECD:n jäsenmaatkin ovat keskenään hyvin erilaisia, ei aina ole helppo tulkita, miten suuria uudistukset ovat lähtötilanteeseen nähden - varsinkin kun toimenpiteiden kuvailu on usein hyvin lyhytsanainen. Raportti ei pyrikään tarjoamaan vertailua siitä, mikä maa on varautunut tuleviin haasteisiin parhaiten tai mikä huonoimmin. Eri maiden etuusjärjestelmien keskinäinen vertailu on vaikeaa jo pelkästään siksi, että keskeiset käsitteet määritellään usein eri tavalla. Sen sijaan OECD:n raportti tarjoaa paljon esimerkkejä mahdollisista toimenpiteistä, joita muutkin maat voivat harkintansa mukaan soveltaa. Esimerkkien perusteella voidaan Suomen osalta havaita, että meillä keskusteluissa esiintyneet muutostarpeet ja jo toteutetut uudistukset ovat samansuuntaisia muiden OECD-maiden kanssa.

## **5.3. Eläkereformit muissa maissa**

Väestön ikääntyminen on aiheuttanut useimmissa maissa keskustelua niistä eläketurvauudistusten vaihtoehtoista, joilla eläkejärjestelmien toiminta saataisiin kestäväälle pohjalle. Arviot uudistusten tarpeellisuudesta ovat lähteneet siitä, että kustannusten kasvua ei voida rahoittaa entisen suuruisilla vakuutusmaksuilla. Vakuutusmaksujen jatkuvalla nostamisella on puolestaan sekä taloudellinen että poliittinen yläraja.

Eläkejärjestelmät jaetaan yleisesti kolmeen pilariin, joista ensimmäisessä ovat lakisääteiset järjestelmät. Niiden rahoitus perustuu lähes yksinomaan jakojärjestelmälle, jossa vakuutusmaksuja kerätään periaatteessa vain sen verran kuin saman vuoden eläkemenoihin tarvitaan. Toisessa pilarissa, johon kuuluvat pakolliset tai vapaaehtoiset työmarkkinasopi-

muksiin perustuvat lisäeläkejärjestelmät, rahastointia käytetään laajemmin. Kolmannessa pilarissa ovat yksilölliset ja vapaaehtoiset lisäeläkejärjestelyt, jotka ovat täysin rahastoituja. Eläketurvan kannalta ensimmäinen pilari on edelleen tärkein. Esimerkiksi Euroopan unionissa vuonna 1998 maksetuista eläkkeistä 84 prosenttia oli ensimmäisen ja vain 12 prosenttia toisen pilarin eläkkeitä. Loput neljä prosenttia oli kolmannen pilarin eläkkeitä tai toimeentulotukeen verrattavia etuuksia.

Viime vuosikymmenellä tehtiin useissa maissa eläkejärjestelmiin muutoksia, joiden tarkoituksena oli eläkemenojen alentaminen tai ainakin kasvun hidastaminen.<sup>60</sup> Uudistusten perimmäiset syyt eivät kuitenkaan olleet kaikissa maissa samat. Länsi-Euroopassa muutokseen ryhdyttiin väestön ikääntymisestä aiheutuvien ongelmien vuoksi. Itä-Euroopan siirtymätalouksissa kyse oli yleisemmästä uuden talousjärjestelmän käyttöönotosta. Kehittyvissä maissa muutokset ovat aiheutuneet vanhojen eläkejärjestelmien suoranaisesta romahtamisesta talousvaikeuksien paineessa.

Tehdyt muutokset voidaan jakaa kevyempiin ja radikaaleihin. Kevyempiä olivat eläkeiän asteittainen nostaminen, eläkepalkan laskemiskauden pidentäminen, eläketason alentaminen ja indeksisidonnaisuuden heikentäminen. Radikaaleissa muutoksissa on ollut kyse siirtymisestä etuusperusteisista eläkkeistä maksuperusteisiin eläkkeisiin ja henkilökohtaisten eläketilien käyttöönottoon.

Kansainvälisessä eläkealan kirjallisuudessa annetaan ymmärtää, että yhä useammat maat ovat luopumassa jakojärjestelmistä ja siirtymässä rahastoihin, maksuperusteisiin järjestelmiin ja henkilökohtaisiin eläketileihin. Ensimmäisessä pilarissa maksuperusteiset eläkkeet ja eläketilit ovat todellisuudessa harvinaisia. Länsi-Euroopassa vain Italia ja Ruotsi ovat ottaneet niitä käyttöön ja niissäkin eläkkeet maksetaan edelleen pääosin jakojärjestelmään perustuen. Toisen pilarin lisäeläkejärjestelmissä maksuperusteisuus on sitä vastoin selvästi yleistynyt, vaikka silti valtaosa niistäkin maksaa edelleen etuusperusteisia eläkkeitä.

Kunnia maksuperusteisten eläkkeiden ja eläketilien alkuunpanijasta ensimmäisen pilarin eläketurvassa annetaan tavallisesti Chilelle, joka ryhtyi jo 1980-luvun alussa uudistamaan romahtamassa ollutta eläketurvaansa eläketilijärjestelmällä.<sup>61</sup> Chilen järjestelmä toimi hyvin aina 1990-luvun puoliväliin saakka. Järjestelmän sijoitusrahastojen tuotto oli keskimäärin yli 11 prosenttia vuodessa. Vuosikymmenen puolivälissä alkoi ilmetä vaikeuksia ensimmäisten negatiivisten tuottojen myötä. Silloin tuotiin myös esille Chilen järjestelmän varjopuolia eli korkeat markkinointikustannukset, vakuutusmaksuja maksavien vähäinen määrä, eläkerahastojen sijoitusten samankaltaisuudesta johtuva vakuutettujen valintamahdollisuuksien kaventuminen ja sijoitusriskin jättäminen vakuutettujen kannettavaksi.

Eläkealan toimijat ovat pyrkinet levittämään Chilen mallia eri puolille maailmaa. Kansainvälisistä järjestöistä varsinkin Maailmanpankki on ollut tässä aktiivinen. Maailmanpankki on suositellut kolmen pilarin eläkkeitä, joista ensimmäisen muodostavat verovaroilla kustannettavat vähimmäiseläkkeet. Toisessa pilarissa on rahastoituja, maksuperusteisia eläkkeitä, joita varten vakuutetuilla on henkilökohtaiset eläketilit tai työnantajakohtaisia eläkejärjestelyjä. Kolmannessa pilarissa ovat vapaaehtoiset eläkkeet. Chilen mallin markkinointi on onnistunut erityisen hyvin Etelä-Amerikassa, jossa Argentiina, Bolivia, El Salva-

<sup>60</sup> Eläkkeiden rahoituksen kehityssuunnista muissa Euroopan maissa 1990-luvulla ks. myös Nickless (2002).

<sup>61</sup> Kunnia voitaisiin antaa myös Suomelle. Ensimmäinen kansaneläkejärjestelmä vuodelta 1937 perustui vakuutusperiaatteeseen nojautuviin henkilökohtaisiin eläketileihin. Sodat ja inflaatio tuhosivat asteittain eläketilijärjestelmän.

dor, Kolumbia, Meksiko, Nicaragua, Peru, Uruguay ja Venezuela ovat eri muodoissaan soveltaneet Chilen ratkaisua.

## **Rahoitusmuutokset Länsi-Euroopassa**

Länsi-Euroopassa keskustelu sosiaaliturvan rahoituksen uudelleenjärjestämisestä on ollut suurelta osin keskustelua jakojärjestelmän ja rahastoimisen eduista ja haitoista. Vaikka ensimmäisen pilarin eläketurvassa ei näytä olevan laajempaa pyrkimystä siirtyä jakojärjestelmistä ja etuusperusteisista eläkkeistä rahastoihin ja maksuperusteisiin eläkkeisiin, toisen pilarin osalta tilanne on erilainen. Seuraavassa tarkastellaan rahoitusuudistuksia Italiassa, Ruotsissa, Britanniassa, Espanjassa, Kreikassa, Norjassa, Portugalissa, Ranskassa, Saksassa, Sveitsissä ja Tanskassa. Italia ja Ruotsi ovat tarkastelujärjestyksessä ensimmäisinä, koska niissä jo aloitetut uudistukset koskevat ensisijaisesti ensimmäistä eläkepilaria.

### ***Italia***

Italia muutti eläketurvaansa radikaalisti vuonna 1995, kun etuusperusteista eläkejärjestelmää ryhdyttiin korvaamaan näennäisesti maksuperusteisella eläketilijärjestelmällä. Tarkoitus oli hillitä kasvavia eläkemenoja ja sitä kautta valtion velkaantumista. Uusi järjestelmä koskee vuoden 1995 jälkeen ensimmäistä kertaa työelämään tulevia ja niitä, jotka olivat silloin olleet työelämässä alle 18 vuotta. Muut jäivät vanhaan järjestelmään. Uusi eläkejärjestelmä on valtion hoidossa kuten vanhakin.

Uudessa järjestelmässä vakuutusmaksujen tuotto suhteutetaan haluttuun eläkeikään, joka on 57 – 65 vuotta. Yksilöllistä eläketiliä kartutetaan nimellisillä, ei todellisilla vakuutusmaksuilla. Tilin nimellistä pääomaa tarkistetaan vuosittain viiden viimeisen vuoden keskimääräisen talouskasvun mukaan. Tilille kertynyt pääoma muunnetaan eläkkeeksi kertoimella, jossa on otettu huomioon eläkkeelle siirtymisikä ja ikäryhmän odotettavissa oleva elinaika, ei kuitenkaan sukupuolta. Kertoimia muutetaan kymmenen vuoden välein, jos elinajan odote ja kansantuotteen kasvu sitä edellyttävät.

Lyhyen aikavälin eläkeongelmiin uudistuksesta ei ole ollut apua. Missään EU-maassa tilanne ei ole niin vaikea kuin Italiassa. Syntyvyys on unionin alhaisin ja eläke-edut ovat erittäin hyvät. Yksityisellä sektorilla on esimerkiksi päässyt eläkkeelle 55-vuotiaana 35 työvuodella, julkisella sektorilla jo 53-vuotiaana. Eläkemenojen BKT-osuus on kauan ollut Euroopan unionin korkein.

### ***Ruotsi***

Ensimmäiseen eläkepilariin kuuluvien kansaneläkkeiden ja yleisen lisäeläkkeen uudistus tuli vanhuuseläkkeen osalta voimaan vuonna 1999. Vanhuuseläkkeessä siirrytään asteittain etuusperusteisista näennäisesti maksuperusteisiin eläkkeisiin. Perhe-eläke uudistetaan vanhuuseläkkeen mukaan ja uusia osa-aikaeläkkeitä ei enää myönnetä. Työkyvyttömyyseläke on siirretty sairausvakuutukseen. Työkyvyttömyyseläke pysyy ansioeläkkeenä, mutta vakuutusajan vaikutus eläkkeen määrään poistetaan.

Eläkeuudistukselle on esitetty useita syitä. Tarkoitus on luoda vakaa ja kuhunkin taloudelliseen tilanteeseen sopeutuva eläke. Vanha lisäeläke vaatii vähintään kahden prosentin talouskasvua. Ihmisten elinikä pitenee ja eläkeikäisten määrä kasvaa. Ruotsissa on 30 vanhuuseläkkeen saajaa jokaista 100 työssä olevaa kohti ja 25 vuoden kuluttua heitä on 41. Entisillä

---

<sup>62</sup> Kunnia voitaisiin antaa myös Suomelle. Ensimmäinen kansaneläkejärjestelmä vuodelta 1937 perustui vakuutusperiaatteeseen nojautuviin henkilökohtaisiin eläketileihin. Sodat ja inflaatio tuhosivat asteittain eläketilijärjestelmän.

säännöillä maksutaso olisi kohonnut 25 vuodessa 35 prosenttiin. Vanhassa järjestelmässä eläkkeensaajien tulokehityksellä ei ole suoraa yhteyttä palkansaajien tulokehitykseen, koska eläkkeet seuraavat hintoja. Samoin yhteys maksujen ja etuuksien välillä on heikko. Eläke lasketaan 15 parhaan työvuoden perusteella ja täyden eläkkeen saa 30 vuodessa. Uuden järjestelmän tavoitteena on myös kansantalouden säästämisasteen nostaminen.

Uusi vanhuuseläke koostuu tuloperusteisesta eläkkeestä ja takuueläkkeestä. Tuloperusteinen eläke rahoitetaan vakuutusmaksuilla, takuueläke verovaroilla.

Tuloperusteisessa eläkkeessä on kaksi osaa; ansaintaeläke ja rahastoeläke. Niitä varten vakuutetulla on eri eläketilit. Tuloperusteinen vanhuuseläke perustuu prosentuaalisesti kiinteään maksuun, joka on 18,5 prosenttia eläkkeen perusteena olevista tuloista eli tuloista, joista työntekijän eläkemaksu on vähennetty. Työntekijän maksu on tällä hetkellä 7,5 prosenttia ja työnantajan 11 prosenttia, kun alkuperäisenä tavoitteena oli, että vakuutusmaksu jaettaisiin tasan työnantajien ja työntekijöiden kesken siten, että molemmat maksaisivat 9,25 prosenttia palkasta. Bruttotuloista laskettuna työntekijän maksu on 7 ja työnantajan 10,21 prosenttia. Työntekijät maksavat vakuutusmaksun vain eläkkeen perusteena olevan tulon ylärajan alapuolella olevasta tulon osasta, mutta työnantajat koko tulosta. Ylärajan ylittävä osa siirretään valtion budjettiin. Ansiokattoa tarkistetaan tuloindeksillä, joka lasketaan 16 – 64 -vuotiaiden eläkepalkkojen perusteena olevien keskitulojen muutosten kolmen vuoden keskiarvona.

Vakuutusmaksusta 16 prosenttiyksikköä käytetään jakojärjestelmän mukaiseen ansaintaeläkkeeseen. Tämä vakuutusmaksun osa tilitetään yksilölliselle, laskennalliselle eläketilille, jota tarkistetaan vuosittain tuloindeksillä ja ikäluokan kuolleisuudesta johtuvalla perintövoitolla hallintokulut vähentäen.

Ansaintaeläkkeen voi ottaa kokonaan tai osittaisena 61 vuoden iästä lähtien ilman yläikärajaa. Eläke saadaan jakamalla laskennallinen eläkepääoma jakoluvulla, joka määräytyy kunkin ikäluokan jäljellä olevan elinajanodotteen ja oletetun reaalitytulokehityksen perusteella. Jakoluku on sama kaikille samana vuonna syntyneille. Lopullinen jakoluku määrätään sen vuoden alussa, jona ikäluokka täyttää 65 vuotta. Jos eläke otetaan aikaisemmin, käytetään alustavaa jakolukua. Luku, jolla laskennallinen eläkepääoma jaetaan, on erilainen eri syntymävuosiluokille muun muassa siksi, että keskimääräisen eliniän oletetaan kasvavan. Pitempi keskimääräinen elinikä antaa suuremman jakajan, mikä merkitsee pienempiä eläkkeitä. Toisaalta eliniän kasvun myötä eläkkeellekin ehkä siirrytään myöhemmin.

Maksussa olevaa ansaintaeläkettä tarkistetaan sopeutusindeksillä. Se lasketaan tuloindeksin vuosimuutosten perusteella siten, että muutoksesta vähennetään 1,6 prosentin sopeutustaso. Sopeutustaso on jakolukua määrättäessä käytettävä oletettu reaalitytulokehitys. Tarkistusmenetelmä perustuu siihen ajatukseen, että eläkkeitä ei tarkisteta koko inflaatiolla, jos reaali-kasvu jää normiksi asetettua määrää pienemmäksi. Jos kasvu on yhtä suuri kuin normi, eläkkeitä korotetaan inflaation määrällä. Jos reaali-kasvu ylittää normin, eläkkeitä korotetaan enemmän kuin inflatio vaatisi.

Uuden eläkejärjestelmän tasapainon on pelätty vaarantuvan, jos työssä olevien määrä laskee. Vuonna 2002 tuli voimaan lainmuutos, jonka mukaan tällaisen tilanteen varalta lasketaan tulojen ja menojen suhteen osoittava tasapainoluku. Jos tasapainoluku on alle yksi, ei eläkkeitä koroteta tuloindeksillä vaan erityisellä tasapainoindeksillä. Eläkejärjestelmän puskurirahaston ansiosta yksittäisen vuoden huono tulos ei johda heti tasapainoindeksin käyttöön.

Vakuutusmaksusta 2,5 prosenttiyksikköä rahastoidaan rahastaeläkettä varten. Rahastaeläke määräytyy samalla tavalla kuin yksityiset eläkkeet ilman sukupuolieroja. Eläkkeelle jäädessään vakuutettu voi pitää eläkepääoman tilillään rahastossa, jolloin eläke vaihtelee rahaston arvon mukaan, tai hän voi ostaa elinkoron valtion perustaman Rahastaeläkeviranomaisen (PPM, *Premiepensionsmyndigheten*) välityksellä.

Vakuutettu voi valita vakuutusmaksunsa sijoittavan rahaston. Jos vakuutettu ei itse valitse rahastoa, rahat sijoitetaan valtiollisen *Sjunde AP*-rahaston hallinnoimaan rahastoon, *Premiesparfondenin*. Vakuutetut voivat sijoittaa maksujaan viiteen Rahastaeläkeviranomaisen hyväksymään rahastoon samanaikaisesti. Sijoituskohteita vakuutetut voivat vaihtaa vapaasti. Rahastaeläkeviranomainen hoitaa sijoitusten siirrot ja kirjaa karttuneet pääomat vakuutetun sijoituseläketilille.

Tuloperusteista vanhuuseläkettä karttuu myös ennen uuden vanhuuseläkkeen voimaantuloa edeltävältä ajalta. Ennen vuotta 1995 karttunut eläke lasketaan kokonaan ansaintaeläkkeen sääntöjen mukaan. Vuodesta 1995 lähtien on koottu vakuutusmaksuja rahastaeläkettä varten. Vakuutetuilla oli vuonna 2000 mahdollisuus valita omat sijoitusrahastonsa tältä osin.

Vanhassa järjestelmässä kansaneläke ja eläkelisä muodostivat vähimmäiseläkkeen. Uudessa järjestelmässä sen korvaa takuueläke. Takuueläke maksetaan 65 vuoden iässä ja täysi eläke saadaan 40 vuodessa. Täyttä eläkettä alentavat kaikki lakisääteiset, myös ulkomaiset eläkkeet, mutta eivät Ruotsin omat työmarkkinasopimuksiin perustuvat lisäeläkkeet, joiden piirissä on käytännöllisesti katsoen koko palkansaajakunta. Takuueläkkeitä tarkistetaan pelkästään hintaindeksillä.

Uudistuksen jälkeenkin vanhuuseläke perustuu valtaosaltaan jakojärjestelmään. Ansaintaeläkkeen eläketilit eivät ole henkilökohtaisia tilejä samassa mielessä kuin esimerkiksi Chilessä.

### ***Britannia***

Britannian eläkeongelmia eivät ole niinkään suuret eläkemenot kuin eläkkeensaajien suhteellisen alhainen eläketaso. Valtion kautta maksettavat eläkemenot ovat bruttokansantuotteen suhteutettuna vain noin puolet EU:n keskimääräisestä 10 prosentista.

Edellisen hallituksen tavoitteena oli koko eläketurvan yksityistäminen. Sitä seuraava hallitus on pyrkinyt parantamaan pienituloisten eläkeläisten toimeentuloturvaa ja lisäämään yksilöllistä eläkesäästämistä. Valtion vastuuta eläketurvassa halutaan pienentää niin, että vuoteen 2050 mennessä 60 prosenttia vakuutetuista saisi pääosan eläketurvastaan yksityisen sektorin järjestelmistä nykyisen 40 prosentin asemesta.

Britanniassa on kolmen pilarin eläketurva. Tasasuuruinen peruseläke ja ansioihin suhteutettu S2P-eläke muodostavat ensimmäisen pilarin. S2P-järjestelmä (*State Second Pension*) on korvannut kevästä 2002 lähtien SERPS-järjestelmän (*State Earnings-Related Pension Scheme*). Uuden eläkejärjestelmän tavoitteena on parantaa matalapalkkaisten työntekijöiden eläketurvaa. Rahoitus hoidetaan jakojärjestelmällä. S2P-lakisääteinen lisäeläke on mahdollista korvata työnantajakohtaisilla tai henkilökohtaisilla eläkejärjestelyillä.

Vuonna 2001 tuli käyttöön vielä uusi maksuperusteinen eläkejärjestelmä, jonka nimi voidaan kääntää osuuseläkkeeksi (*stakeholder pension*). Tämä yksilöllinen ja vapaaehtoinen lisäeläke on tarkoitettu erityisesti pienempituloisille palkansaajille, joilla ei ole mahdollisuutta työnantajakohtaiseen tai henkilökohtaiseen lisäeläkkeeseen. Osuuseläkejärjestelmään

voivat kuitenkin osallistua lähes kaikki palkansaaajat, joitakin johtavassa asemassa olevia lukuun ottamatta.

Britannian hallituksen pyrkimyksenä on poistaa esteitä eläkesäästämisen tieltä ja luoda myös pienempituloisille kannustimia säästää omaa tulevaa eläkettään varten. Tähän tähtää myös vuonna 2003 voimaan tuleva eläkehyvitys (*pension credit*), joka maksetaan niille, joille on kertymässä vain pienehkö eläke.<sup>63</sup> Konservatiivit ovat ilmoittaneet valtaan päästyään sallivansa alle 30-vuotiaiden irrottautua kokonaan valtion hoitamasta eläketurvasta yksityisiin eläkejärjestelyihin.

### ***Espanja***

Palkansaaajat ja yrittäjät kattavan ensimmäisen pilarin yleisen eläkejärjestelmän ongelmat ovat samat kuin useimmissa muissakin EU-maissa. Rahoitusta rasittavat väestön ikääntyminen, alhainen syntyvyys, korkea työttömyys ja varhainen eläkkeelle siirtyminen. Espanjassa sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmän erityispiirre on ollut, että työnantajilta ja työntekijöiltä on peritty koko sosiaaliturvaa varten vain yksi maksu. Vuonna 1997 tätä käytäntöä ryhdyttiin purkamaan siten, että toisistaan erotettiin verovaroin kustannettavat etuudet ja vakuutusmaksuihin perustuvat etuudet. Työnantaja- ja palkansaaajamaksuilla kustannetaan ansiosidonnaiset eläkkeet, työtapaturma- ja ammattitautikorvaukset sekä sairaus- ja äitiyspäivärahat. Ne vakuutusmaksut, joita ei tarvita kunkin vuoden eläkemenoihin, siirretään perustettavaan puskurirahastoon, joka on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2004 lopussa.

Espanjan sosiaaliturvassa on tällä hetkellä itse asiassa rahoitusylijäämää. Sen suhteen on ristiriitaisia tavoitteita: säilytetäänkö varat tulevien eläkemenojen katteeksi vai suunnataan-ko varat pienten eläkkeiden korottamiseen. Yleisestä eläkejärjestelmästä myönnettävä vanhuuseläke on vuoden 2002 alusta lähtien perustunut 15 viimeisen vuoden keskiansioihin.

Espanjassa pyritään lisäämään vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelmien suosiota työnantajien ja palkansaaajien keskuudessa. Vuonna 1999 annetun lain mukaan kaikki jakojärjestelmään perustuvat vapaaehtoiset lisäeläkejärjestelmät ja yritysten kirjanpidossa tehdyt eläkevaraukset piti vuoden 2000 loppuun mennessä joko sulkea tai muuttaa yrityksen ulkopuolella hoidetuiksi rahastoiviksi eläkejärjestelmiksi. Toimenpide ei koskenut rahoituslaitoksissa hoidettuja lisäeläkejärjestelmiä. Määräaikaa on jatkettu kahdella vuodella, sillä työmarkkinajärjestöt pitivät annettua siirtymäaikaa liian lyhyenä. Kaikkien vuoden 1995 jälkeen perustettujen uusien lisäeläkejärjestelmien on jo nyt perustuttava rahastointiin.

### ***Kreikka***

Kreikassa ensimmäisen pilarin muodostaa palkansaaajien yleinen eläkejärjestelmä (IKA). Sen rinnalla on noin 100 erilaista yritys- ja ammattialakohtaista avustuskassaa, joista viidesosa hoitaa myös eläketurvaa. Osa näistä kassoista korvaa IKA-järjestelmän. Lisäksi Kreikassa on yleinen palkansaaajien avustuskassa (IKA-TEAM). Tähän kassaan kuuluminen on pakollista niille palkansaaajille, joilla on perusturva IKA-järjestelmässä, mutta jotka eivät ole minkään muun lisäturvaa antavan kassan jäseniä. IKA-TEAM-järjestelmää ja lisäturvaa antavia avustuskassoja voidaan pitää toisen pilarin eläketurvaa tuottavina. Vapaaehtoiset eläkejärjestelyt ovat harvinaisia, vaikka ovatkin viime vuosina lisääntyneet. Olemassa olevienkin järjestelmien ongelma on siinä, että työnantajat ovat usein jättäneet maksamatta vakuutusmaksujaan.

---

<sup>63</sup> Kyse on eräänlaisesta kannustinloukun purkamisesta. Toimeentulotukena maksettava vähimmäistulotakuu (*Minimum Income Guarantee*) ja eläkesäästäminen sovitetaan yhteen siten, että myös pienituloisten kannattaisi säästää eläkettä varten.

Kreikan hallitus on usean vuoden ajan pyrkinyt uudistamaan ensimmäisen pilarin yleistä eläkejärjestelmää sen suuren rahoitusvajeen korjaamiseksi. Vuonna 1999 OECD laski vajeen määräksi 200 prosenttia BKT:stä.

Hallitus tilasi vuonna 2000 uudistussuunnitelman Britannian aktuaarinvirastolta. Raportin keskeisimpiä uudistusehdotuksia olivat miesten ja naisten eläkeiän asteittainen nostaminen 65 vuoteen, eläkkeen laskentaperusteena olevan ajanjakson pidentäminen ja avustuskassojen määrän vähentäminen. Avustuskassojen määrä onkin vähentynyt huomattavasti vuodesta 1999 lähtien, kun useat kassat alkoivat sulautua yhteen, mutta muut uudistukset ovat toistaiseksi jääneet toteuttamatta. Hallitus on asettanut komitean pohtimaan eläkejärjestelmään tehtäviä muutoksia esitettyjen ehdotusten pohjalta ja tuloksia odotetaan vuonna 2002.

### *Norja*

Norjassa on muutaman viime vuoden aikana pohdittu kansan- ja yleisen lisäeläkejärjestelmän mahdollisuuksia selviytyä tulevista eläkemenoista. Ruotsin eläkeuudistus on selvästi lisännyt keskustelua ja vaikuttanut sen sisältöön. Norjan vakuutus- ja pankkiyhdistykset tekivät jopa vuoden 1999 alkupuolella virallisen ehdotuksen Ruotsin mallin mukaisen eläkejärjestelmän käyttöönotosta.

Tuoreimmat ehdotukset ovat tulleet OECD:ltä. Järjestö suosittelee lisäeläketurvaan kuuluvan varhaiseläkkeen poistamista, työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyn vaikeuttamista kansaneläke- ja yleisessä lisäeläkejärjestelmässä, eläkkeiden laskemista koko työuran ansioiden perusteella nykyisten 20 parhaan vuoden asemesta sekä eläkkeiden sitomista pelkästään hintoihin hinta- ja palkkakehitystä seuraavan tarkistuksen asemesta. OECD:n mukaan Norja on muita jäsenmaita paremmassa asemassa siinä, että Norjassa työntekoa jatketaan pitempään. Eläkeikä on 67 vuotta eivätkä eläkemenot ole vielä ylivoimaisen suuria. OECD esitti, että öljyrahastoa käytettäisiin eläkkeisiin. Tällä hetkellä öljyrahastossa on 500 miljardia kruunua. Vuonna 2005 siinä lasketaan olevan peräti 1 500 miljardia kruunua. Rahaston tuottoa onkin päätetty käyttää eläkemenoihin.

Lyhyellä aikavälillä eläkemenojen kattamisessa ei ole suuria ongelmia. Pidemmällä aikavälillä tilanne ei ole yhtä hyvä. Keväällä 2001 Norjassa asetettiin poliittisten puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen yhteinen komitea, jonka tehtävänä on kahden vuoden kuluessa tehdä ehdotus eläketurvaan tulevaisuudessa tarvittavista muutoksista mukaan luettuna siirtyminen rahastoivaan eläkejärjestelmään ensimmäisessä pilarissa. Hallitus rajasi selvityksen ulkopuolelle toiseen pilariin kuuluvan varhaiseläkkeen<sup>64</sup>, josta työnantajat ja työntekijät ovat sopineet. Vaikka työnantajat kustantavat varhaiseläkkeet pääasiallisesti, joutuu valtio silti maksamaan 30 – 40 prosenttia kuluista. Muutoin komitea tarkastelee sekä pakollista eläketurvaa että vapaaehtoista lisäturvaa.

Vuoden 2001 alussa Norjassa tuli voimaan kaksi vapaaehtoista lisäeläketurvaa koskevaa lakia. Toinen laeista koskee etuusperusteisia ja toinen maksuperusteisia eläkkeitä. Vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelmien piirissä on noin 55 prosenttia yksityisen sektorin palkansaajista. Maksuperusteiset lisäeläkkeet ovat ryhmäpohjaisina olleet Norjassa hyvin harvinaisia, mutta niiden uskotaan uuden lainsäädännön ansiosta yleistyvän. Vakuutetulle laki antaa eläkevarojen sijoituksessa kaksi mahdollisuutta. Hän voi itse valita sijoituskohteet työnantajan laatimasta yleissuunnitelmasta tai hän voi myös muuttaa sitä. Tässä vaihtoehdossa sijoitusriski on kokonaan vakuutetulla. Toisaalta vakuutettu voi valita sijoitusmallin,

---

<sup>64</sup> Toisen pilarin sopimuspohjainen AFP-järjestelmä.

jossa hänelle taataan 3,5 prosentin vuosituotto. Tässä vaihtoehdossa vakuutettu ei voi vaikuttaa sijoituskohteiden valintaan.

### **Portugali**

Portugalin pakollisen eläketurvan muodostaa sekä palkansaajat että yrittäjät kattava yleinen eläkejärjestelmä. Vapaaehtoista lisäeläketurvaa on noin 15 prosentilla palkansaajista. Portugalin ongelmana on jakojärjestelmälle rakentuvan yleisen eläkejärjestelmän rahoituksen riittävyys väestön ikääntyessä. Vielä 1980-luvun alussa eläkejärjestelmään vakuutusmaksuja maksavia oli 14 jokaista vanhuuseläkkeen saajaa kohti, 1990-luvun lopulla enää kaksi.

Maan hallitukset ovat pyrkineet viimeisten kymmenen vuoden aikana yleisen eläkejärjestelmän kustannuspaineiden pienentämiseen. 1990-luvun puolivälissä naisten eläkeikää nostettiin, eläkkeiden karttumiskertoimia alennettiin ja eläkepalkan laskemiskautta pidentettiin. Tavoitteena on myös ollut edistää työnantajakohtaisten rahastoivien lisäeläkejärjestelmien syntymistä verohelpotusten avulla. Vuoden 2002 alussa yleisen sosiaalivakuutusjärjestelmän eläkkeisiin tehtiin jälleen useita muutoksia. Eläkkeen karttumisprosentti vaihtelee nykyisin vakuutusajan pituuden ja palkan mukaan ja eläke määräytyy koko työuran keskiansioiden perusteella.

Hallitus on kuitenkin onnistunut perustamaan puskurirahaston sosiaaliturvan rahoituksen turvaksi. Vuoden 2001 lopussa rahaston suuruus vastasi noin yhden kuukauden eläkemenoa.

### **Ranska**

Ranskan ensimmäisen eläkepilarin muodostavassa yleisessä eläkejärjestelmässä on kasvava rahoitusvaje. Ammattiyhdistykset haluavat kuitenkin säilyttää oikeuden jäädä eläkkeelle 60 vuoden iässä normaalin eläkeiän ollessa 65 vuotta. Yleinen eläkejärjestelmä, joka kattaa pääosan yksityisen ja julkisen sektorin palkansaajista, rahoitetaan jakojärjestelmällä. Myös palkansaajien mittavien lisäeläkejärjestelmien rahoitukset perustuvat jakojärjestelmiin. Viimeksi mainituissa rahoitusmenetelmästä käytetään termiä *repartition* (*pay-as-you-go*). Eläkekassoilla on vain pieniä vakuutusmaksurahastoja.

Ranskan hallitukset ovat muutaman viime vuoden aikana esittäneet useita lakiehdotuksia rahastoivien lisäeläkejärjestelmien perustamiseksi. Tarkoitus on ollut vähentää paineita pakollisen eläketurvan rahoituksessa. Toistaiseksi suunnitelmat eivät ole onnistuneet.<sup>65</sup> Nykyisistä lisäeläkejärjestelmistä tärkeimmissä, ARRCO:ssa ja AGIRC:ssa, alkaa olla rahoitusvajetta seuraavien 10 vuoden kuluessa.

1990-luvun lopulla toteutettiin eräitä veroratkaisuja, joilla yleisen eläkejärjestelmän akuuttia kriisiä hoidettiin ainakin tilapäisesti. Tuolloin nostettiin ansiotulosta ja omaisuuden tuotosta perittävää yleistä sosiaaliturvamaksua (CSG) ja laajennettiin veron maksupohjaa. Lisäksi otettiin käyttöön tilapäinen veroluonteinen maksu (CRDS), joka käytetään rahoitusvajeen kattamiseen. Eläkeongelmien todellisiin ratkaisuihin ei kuitenkaan ole vielä päästy.

### **Saksa**

Saksassa hallitus on pyrkinyt uudistamaan eläketurvaa odotettavissa olevan eläkemenojen kasvun vuoksi. Jokaista eläkkeensaajaa kohti on nykyisin on 2,6 työikäistä, 30 vuoden kulluttua vain 1,4. Koska 65 vuotta täyttäneiden odotettavissa olevan eliniän lasketaan nouse-

---

<sup>65</sup> Yleiseen eläkejärjestelmään on kuitenkin perustettu vuonna 1999 puskurirahasto kattamaan tulevia eläkemenoja.



van 30 vuoden kuluessa keskimäärin kahdella vuodella ja eläkeajan pitenevän keskimäärin 10 prosentilla, vakuutusmaksutaso nousee 30 vuodessa nykyisestä 19,1 prosentista 25 prosenttiin eläkkeen perusteena olevista palkoista.

Toimihenkilöiden ja työntekijöiden yleisten eläkejärjestelmien uudistamisella pyritään vakuutusmaksutason ja eläketason vakaana pitämiseen. Lakisääteisen eläkemaksun lasketaan nousevan uudistuksen ansiosta enintään vajaan 22 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Työnantaja ja työntekijä maksavat maksun puoliksi. Eläkkeitä aiottiin alun perin leikata pienentämällä eläkepalkkaa asteittain vuodesta 2011 lähtien, mutta parlamenttikäsittelyssä päädyttiin leikkauksen toteuttamiseen eläketarkistusten yhteydessä. Eläkkeiden korvaavuustaso eli nettoeläkkeen ja työssä olevan väestön nettokeskipalkan suhde laskee noin 70 prosentista 67 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä olettaen, että vakuutusaikaa on 45 vuotta ja palkka vastaa kaikkien vakuutettujen keskipalkkaa. Tulevaisuudessa on estettävä vakuutusmaksun pysyvä nousu yli 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä ja yli 22 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Samoin on estettävä nettoeläkkeen korvaustason putoaminen alle 67 prosenttiin nettopalkasta.

Eläkkeiden indeksitarkistusta muutetaan siten, että eläkkeiden nousu hidastuu. Eläkkeitä tarkistettiin vuoteen 2000 saakka nettopalkkojen ja nettoeläkkeiden mukaan pitämällä nettoeläkkeet samassa suhteessa nettopalkkoihin. Vuonna 2000 tarkistus tehtiin poikkeuksellisesti hintaindeksillä. Tulevissa indeksitarkistuksissa perustana on bruttopalkkojen kehitys. Tarkistuksessa otetaan huomioon sekä pakolliset eläkevakuutusmaksut että valtion lisäeläkesäästämiseen myöntämä tuki, ei kuitenkaan aikaisemmasta poiketen verotusta eikä muita sosiaalivakuutusmaksuja. Vapaaehtoiselle lisäeläkesäästämiseen valtion varoista annettavan tuen kasvu pienentää eläkkeiden tarkistuksia kuluvaan vuosikymmenen aikana, jolloin tukimaksun on tarkoitus nousta yhdestä prosentista neljään prosenttiin pakollisten eläkkeiden ansiokatosta laskettuna. Eläkkeiden tarkistustason muutos vaikuttaa myös karttuviin eläkeoikeuksiin, koska samaa kerrointa käytetään eläkkeen lähtötason määrittelyssä ja indeksitarkistuksessa.

Eläkeuudistuksessa parannetaan monilla tavoilla naisten mahdollisuuksia kartuttaa omaa eläkettään. Pääasiallisesti muutokset koskevat alle kymmenvuotiaiden lasten kotihoidosta kertyvää eläketurvaa. Saksassa aviopuolisoiden eläkeoikeudet tasataan nykyisin avioeron yhteydessä. Puolisoiden välinen eläkeoikeuksien jako tulee mahdolliseksi myös avioliitossa siten, että enemmän eläkeoikeutta kartuttanut puoliso voi avioliiton aikana luovuttaa eläkeoikeuttaan vähemmän eläkettä kartuttaneelle. Myös nuorten eläketurvaa parannetaan laskemalla heidän työttömyys- tai sairausajansa vakuutusajaksi heti opiskelun päättämisen jälkeen ennen työelämään astumista.

Eläkeuudistuksen toinen pääosa koskee vapaaehtoisen lisäeläkesäästämisen edistämistä. Lisäeläketurvaa on nykyisin noin 60 prosentilla palkansaajista. Lisäturva on etuusperusteista ja se hoidetaan eläkevarauksella yrityksen kirjanpidossa, eläke- tai avustuskassassa tai vakuutuksilla.

Eläkesäästämisen edistämisen tavoitteensa on korvata pakollisten eläkkeiden leikkaukset yksilöllisillä ja työsuhdet pohjaisilla eläkkeillä. Eläkesäästämistä aletaan tukea verovaroista vuoden 2002 lopullisen verotuksen tietojen pohjalta. Tukea voivat saada kaikki pakolliseen eläketurvaan vakuutusmaksuja maksavat. Tuen kohteena ovat yksilöllinen vakuutus- ja pankkisäästäminen sekä työnantajakohtainen tai työmarkkinasopimus pohjainen, rahastoitu lisäeläketurva. Tuki maksetaan käytännössä siten, että työntekijä ilmoittaa veroilmoitukses-

saan vuoden aikana maksamansa eläkevakuutusmaksut. Verottaja maksaa valtion tuen suoraan vakuutetun eläketilille.

Täysi tuki edellyttää, että tuen saaja on itse maksanut vähimmäismaksun eläketililleen. Vaadittava kokonaismaksu, oma vakuutusmaksu ja tuki, riippuu bruttotuloista, joista pakollinen eläkevakuutusmaksu peritään. Vuodelta 2002 kokonaismaksu on vähintään prosentin, mutta se nousee asteittain neljään prosenttiin vuoteen 2008 mennessä. Tuki pienee, jos vakuutettu ei ole maksanut täysiä maksuja.

Säästösopimukseen tulee sisältyä takuu eläkkeiden nimellisarvon säilymisestä ja elinikäisen eläkkeen maksamisesta. Vanhuuseläke voi alkaa aikaisintaan 60 vuoden iässä tai pakollisten eläkejärjestelmien vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeen tullessa maksuun. Eläke sinänsä voi olla etuusperusteinen tai maksuperusteinen. Tuen uskotaan johtavan lukuisten teollisuusalakohortaisten maksuperusteisia eläkkeitä maksavien eläkerahastojen perustamiseen.

### ***Sveitsi***

Sveitsissä on ensimmäisenä eläkepilarina yleinen eläkejärjestelmä, joka rahoitetaan jakojärjestelmällä, ja toisena pilarina pakollinen, rahastoiva lisäeläkejärjestelmä. Pakollisen lisäeläkejärjestelmän rinnalla on vapaaehtoisia lisäeläkejärjestelmiä.

Yleisen eläkejärjestelmän rahoitusta ryhdyttiin vahvistamaan vuoden 1998 lopulla ja hallituksen tarkoituksena on saada 1 200 miljoonan frangin säästöt eläkkeiden alennuksilla ja rahoituksen muutoksilla. Yksi toimenpide oli nostaa arvonlisäveroa prosenttiyksiköllä vuoden 1999 alusta ja käyttää korotus eläkemenoihin. Suunnitelman mukaan arvonlisäveroa nostetaan edelleen 1,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2003 ja yhdellä prosenttiyksiköllä vuonna 2006. Vaihtoehtona näille on eläkkeiden indeksitarkistusten leikkaus. Hallitus on harkinnut myös maan kultavarantojen myynnistä saatavien tulojen käyttämistä eläkkeiden rahoitukseen.

Yleistä sosiaalivakuutusjärjestelmää koskeva hallituksen uudistusesitys, joka julkaistiin keväällä 2000, on ollut parlamentissa käsiteltävänä, mutta uudistuksen ei uskota tulevan voimaan ennen vuotta 2004. Käsiteltäviin muutoksiin kuuluu muun muassa naisten ja miesten leskeneläkkeiden asteittainen tasa-arvoistaminen. Nykyisin leskeneläke myönnetään miesleskelle ainoastaan, jos hänellä on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi. Eläkkeiden indeksitarkistusta suunnitellaan hidastettavaksi siten, että indeksitarkistus tehtäisiin nykyisen kahden vuoden sijasta kolmen vuoden välein sen jälkeen, kun hinnat ja palkat ovat kohonneet neljä prosenttia. Työntekoa jatkavilta eläkkeensaajilta aiotaan jatkossakin periä eläkevakuutusmaksuja. Lisärahoitusta saadaan yrittäjien ja ei-työssä olevien vakuutusmaksujen nostamista. Lisäksi maksut tullaan määräämään arvioitujen tulojen, ei edellisen verovuoden todennettujen tulojen perusteella. Lopullinen tarkistus tehdään verovuoden lopussa. Tammiukuusta 2001 lähtien vakuutusmaksujen maksamisessa myöhässä olevia työnantajia on alettu kovistella aikaisempaa tarmokkaammin, esimerkiksi sakkokoroilla. Uudistukseen sisältyy myös eläkeikämuutoksia. Yleinen eläkeikä on tarkoitus yhtenäistää nostamalla naisten eläkeikä asteittain samaksi kuin miesten eli 65 vuodeksi. Vuoden 2001 alusta naisten eläkeikä on ollut 63 vuotta ja nousee 64:än vuonna 2005.

## **Tanska**

Tanskassa kansaneläkejärjestelmä ja ATP-lisäeläkejärjestelmä muodostavat eläketurvan ensimmäisen pilarin. Kansaneläkkeet rahoitetaan verovaroin. Vuodelta 1964 peräisin oleva, koko palkansaaajakunnan kattava, rahastoiva lisäeläkejärjestelmä (ATP) maksaa vaatimattomia tasaeläkkeitä (alle 40 prosenttia kansaneläkkeestä). Järjestelmän rahastot ovat sitä vastoin huomattavat. Esimerkiksi vuoden 2000 lopussa täysin rahastoitu eläkevastuu oli 187 miljardia kruunua ja sijoitusten arvo 247 miljardia kruunua, kun eläkemenot vuonna 2000 olivat vain 3,5 miljardia kruunua. Järjestelmän vakuutusmaksut ovat tasasuuruksia. Tanskan kansankäräjillä on käsiteltävä ehdotus ATP-järjestelmän rahoituksen muuttamisesta lähemmäksi vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelmien rahoitusta.

Yllä mainitun lakisääteisen eläketurvan lisäksi Tanskassa on työmarkkinasopimukseen perustuvia lisäeläkejärjestelmiä, jotka ovat laajentuneet erityisesti viime vuosina. Jo 80 prosenttia palkansaaajista kartuttaa niissä eläketurvaa. Työnantajan yrityskohtainen tai vastaava eläke voi korvata työmarkkinasopimukseen perustuvan lisäeläkejärjestelmän tai täydentää sitä. Suurin osa työmarkkinasopimukseen perustuvista järjestelmistä on maksuperusteisia. Virkamiesten eläkejärjestelmä ja osa yrityskohtaisista eläkejärjestelmistä on kuitenkin etuusperusteisia.

Tanskassa panostetaan maksuperusteisiin eläkkeisiin ja säästöjärjestelmiin. Tuorein esimerkki on vuonna 1999 voimaan tullut pakollinen säästöeläkejärjestelmä (*Saerlige Pensionsopsparing*). Siihen kuuluvat kaikki 16 – 66 -vuotiaat palkansaaajat ja yrittäjät. Järjestelmää hallinnoi pakollista lisäeläkejärjestelmää hoitava ATP-laitos. Järjestelmässä ei ole mitään vakuutuselementtiä, vaan kyse on puhtaasta säästämisjärjestelmästä. Vakuutettu henkilö maksaa prosentin vakuutusmaksun palkastaan. Maksu kirjataan henkilökohtaiselle tilille. Sijoitetuille varoille ei anneta vähimmäistuottotakuuta, millä sanotaan pyrittävän parantamaan osakkeisiin sijoittamisen edellytyksiä.

## **Eläkeuudistukset Yhdysvalloissa ja Japanissa**

### ***Yhdysvallat***

Eläketurva koostuu Yhdysvalloissa yleisestä lakisääteisestä työeläkejärjestelmästä, työnantaja- tai toimialakohtaisista lisäeläkejärjestelyistä sekä täysin yksilöllisestä eläketurvasta. Lisäeläkejärjestelmillä on suuri merkitys kokonaiseläketurvan muodostumisessa.

Yhdysvalloissa on viime vuosina keskusteltu vilkkaasti sosiaaliturvajärjestelmän odotettavissa olevissa rahoitusvaikeuksista. Vuonna 2001 presidentti Bushin nimittämä komitea julkaisi raportin eläkejärjestelmän tulevaisuudennäkymistä ja ehdotti toimenpiteitä, joilla odotettavissa olevaa rahoitusvajetta voitaisiin korjata. Raportissa pidetään kriittisenä ajankohtana erityisesti vuotta 2016, jolloin varojen on laskettu loppuvan yleisen työeläkejärjestelmän rahastosta (*The Social Security Trust Fund*), mikäli muutoksia ei tehdä.<sup>66</sup> Vuonna 2016 järjestelmästä maksettavat etuudet tulevat ylittämään järjestelmän vakuutusmaksutulot. Tähän laskelmaan ei kuitenkaan ole otettu mukaan valtion obligaatioista saatavia korkotuottoja ja laskelmaa onkin kritisoitu juuri tämän takia. Osa asiantuntijoista on sitä mieltä, että järjestelmän kannalta kriittisempi ajankohta on vasta vuosi 2038, jolloin vakuutusmaksuilla pystytään kattamaan enää noin 70 prosenttia etuuksista eikä rahastolla ole korkotuottoja, vaan järjestelmä alkaa lunastaa obligaatioitaan. Tällä hetkellä rahaston suuruus on noin biljoona dollaria.

---

<sup>66</sup> Tästä rahastosta kustannetaan vanhuus- ja perhe-eläkkeet, työkyvyttömyyseläkkeillä on oma rahasto

Yleisen eläkeiän asteittaisesta nostamisesta päätettiin jo vuonna 1983. Eläkeikä nousee nykyisestä 65 vuodesta 67:än vuoteen 2027 mennessä. Vuonna 2003, kun eläkeikää aletaan nostaa, eläkeikä on 65 vuotta ja 2 kuukautta.

Yhdysvalloissa on keskusteltu useaan eri otteeseen myös yksilöllisten eläketilien perustamisesta siten, että kaksi prosenttia eläkevakuutusmaksusta sijoitettaisiin yksilöllisille tileille. Tilien puolustajat perustelevat ajatustaan muun muassa sillä, että kansantalouden säästämistä nousisi, tulonsiirtovaikutukset lisääntyisivät ja varallisuusaste nousisi. Nykyisen järjestelmän puolustajilla näkemys on paljolti päinvastainen; heidän mukaansa muun muassa muu säästäminen (esim. ns. 401(k) -järjestelmiin) saattaisi jopa laskea, mikäli ihmiset mieltäisivät säästävänsä rahaa omissa nimissään olevalle tililleen. Päätöstä tilien perustamisesta ei ole tehty.

Viimeaikaiset pörssiheilahdukset ovat vaikuttaneet Yhdysvalloissa useiden ihmisten eläketurvaan ei-toivotulla tavalla. Lisäeläkejärjestelmistä erityisesti maksuperusteiset ns. 401(k) -säästöeläkkeet ovat ajautuneet vaikeuksiin. Koska suuri osa näiden järjestelmien varoista on sijoitettu arvopaperimarkkinoille, laskeneet pörssikurssit ovat vaikuttaneet suoraan eläketurvaa heikentävästi. 401(k) -järjestelmät luotiin alkuaan lyhytaikaista säästämistä kannustaviksi järjestelmiksi ja vasta myöhemmin niitä alettiin käyttää yrityksissä lisäeläkejärjestelminä. Järjestelmät olivat ensin yleensä etuusperusteisia ja muuttuivat sittemmin maksuperusteisiksi. Varojen sijoittaminen ei aina ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla ja räikein viimeaikainen esimerkki on ns. Enron-skandaali, jossa tämän energiayhtiön eläkerahojä sijoitettiin pääasiassa yrityksen omiin osakkeisiin ja yrityksen konkurssissa ihmiset menettivät suuren osan eläkesäästöistään. Nykyiseen lisäeläkkeitä koskevaan lainsäädäntöön onkin lähiaikoina odotettavissa muutoksia, joiden avulla työntekijöiden eläkesäästöjä suojataan entistä tarkemmin. Tarkoituksena on muun muassa rajoittaa työnantajan oikeutta päättää, kuinka kauan työntekijän täytyy omistaa yrityksen osakkeita, ennen kuin hän voi myydä ne, sekä rajoittaa yrityksen omiin osakkeisiin sijoitettavien eläkerahojen määrää.

### ***Japani***

Japanin eläketurva koostuu kansaneläkejärjestelmästä ja lakisääteisestä työeläkejärjestelmästä. Erilaiset lisäeläkejärjestelmät ovat yleisiä; yksityisen sektorin palkansaajista noin kahdella kolmesta on työnantajan järjestämää lisäeläketurvaa. Lakisääteinen eläketurva ja lisäeläketurva muodostavat yhdessä eläkkeiden noin 60 prosentin tavoitetason. Japanissa on myös ollut tavallista, että työsuhteen päättyessä maksetaan niin sanottu eroraha kertakorvauksena. Erorahakäytäntö on kuitenkin väestön ikääntymisen myötä tullut kalliiksi, ja työnantajat ovat enenevässä määrin alkaneet korvata erorahan maksamista erilaisilla rahastovilla lisäeläkejärjestelmillä.

Väestö vanhenee Japanissa erittäin nopeasti. Vuonna 2025 yli 65-vuotiaiden osuudeksi väestöstä on arvioitu yli 27 prosenttia. Myös syntyvyys on alhainen ja japanilaisten odotettavissa oleva elinikä korkea, mikä on aiheuttanut voimakkaita uudistuspaineita eläkejärjestelmiin.

Sekä kansaneläkejärjestelmä että työeläkejärjestelmä ovat osittain rahastoivia. Järjestelmät rahoitetaan työnantaja- ja työntekijämaksuilla sekä valtion tuella.

Työeläkejärjestelmästä maksettava vanhuuseläke muodostuu vakuutusajan pituuden mukaan määräytyvästä peruseläkkeestä ja ansiosidonnaisesta osasta. Sekä perusosa että ansiosidonnainen osa voidaan tällä hetkellä myöntää 60 vuotta täyttäneille. Eläkeikää aiotaan

kuitenkin nostaa asteittain siten, että perusosan myöntämisikä nousee 65:een vuoteen 2013 mennessä. Ansiosidonnaisen osan myöntämisikä nousee 65:een vuosien 2013 ja 2025 välillä.

Työnantajakohtaiset lisäeläkejärjestelmät ovat viime vuosina ajautuneet rahoitusvaikeuksiin alhaisen korkotason vuoksi. Useat työnantajat ovat joutuneet lopettamaan lisäeläkejärjestelmänsä huonon taloudellisen tilanteen vuoksi (arviolta 4-5 prosenttia kaikista työnantajien lisäeläkejärjestelmistä). Tästä johtuen lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2001 siten, että nykyisin sallitaan myös maksuperusteisten lisäeläkejärjestelmien perustaminen. Aikaisemmin ainoastaan etuusperusteiset järjestelmät olivat sallittuja. Uusille maksuperusteisille järjestelmille myönnetään samat verohelpotukset kuin etuusperusteisille järjestelmille.

Vuoden 2002 alussa rahoituslaitoksille myönnettiin oikeus tarjota yksilöllisiä, maksuperusteisia eläkevakuutuksia yrittäjille ja työntekijöille, jotka eivät kuulu työnantajan lisäeläkejärjestelmään. Yksilöllisten eläkevakuutusten vakuutusmaksut ovat verovähennyskelpoisia.

### **Rahoitusmuutokset Itä-Euroopassa**

Maailmanpankki on markkinoinut Chilen mallia myös Itä-Euroopan maihin, jotka neuvostotyyppisen talouden romahtamisen jälkeen ovat pyrkineet muuttamaan eläketurvaansa uuden talousjärjestelmän vaatimalle tasolle. Siirtyminen komentotaloudesta markkinatalouteen on tuonut mukanaan työttömyyttä, tulojen alentumista ja eläkeläisten köyhyiden lisääntymistä. Vanhojen eläkejärjestelmien ongelmia ovat olleet alhaiset eläkeiät, useiden ammattiryhmien erityiseläkkeet ja eläkkeiden aleneminen indeksiturvan puuttumisen vuoksi. Koska eläkettä on yleensä alennettu työntekoa jatkavalta eläkkeensaajalta, ovat monet heistä siirtyneet harmaille työmarkkinoille. Tällöin verotuloja on jäänyt saamatta, mutta eläkemenot ovat kasvaneet. Perinteisesti 50 – 70 prosenttia Itä-Euroopan eläkkeensaajista on jatkanut työtekoa vielä eläkeaikana.

Myös väestön ikääntyminen aiheuttaa tulevaisuudessa rahoitusongelmia. Monissa Itä-Euroopan maissa 60 vuotta täyttäneiden osuus kasvaa kolmanneksella seuraavien 20 vuoden kuluessa.

Chilen mallia ei ole sellaisenaan kopioitu yhteenkään Itä-Euroopan maahan, vaan niissä on päädytty lähemmäksi länsieurooppalaista käytäntöä. Itä-Euroopan maista Unkari on pisimmällä uuden eläketurvan pystyttämässä ja lähimpänä Chilen mallia. Myös Bulgaria, Kroatia, Latvia, Puola ja Slovenia ottavat käyttöön henkilökohtaisiin eläketileihin perustuvia eläkejärjestelmiä. Bulgaria, Kroatia ja Slovenia säilyttävät vanhat jakojärjestelmät ensimmäisenä pilarina. Latviassakaan ei toista pilaria varten koota erillisiä vakuutusmaksuja, vaan ensimmäisen pilarin vakuutusmaksuista rahastoidaan se osa, jota ei tarvita eläkkeiden maksuun. Kaikki eläkkeet ovat maksuperusteisia, mutta vain näennäisesti. Liettuassa, Romaniassa, Tšekin tasavallassa ja Ukrainassa keskustellaan mahdollisuudesta ottaa käyttöön pakollisiin henkilökohtaisiin eläketileihin perustuvia, rahastoivia eläkejärjestelmiä, mutta päätöksiä ei ole toistaiseksi saatu aikaan.

#### ***Unkari***

Unkarissa toteutettiin kokonaisu-eläkejärjestelmän uudistus vuoden 1998 alussa, kun laki pakollisista eläkerahastoista tuli voimaan. Uudet maksuperusteiset, rahastoivat eläkejärjestelmät tulivat osittain korvaamaan ja osittain täydentämään etuusperusteisia eläkejärjestelmiä.

Samalla etuusperusteisia eläkejärjestelmiä uudistettiin. Uudistuksen jälkeen eläketurva muodostuu kolmesta osasta. Ensimmäinen on lakisääteinen, etuusperusteinen ja jakojärjestelmällä rahoitettava eläke, joka on julkisen eläkelaitoksen hoidossa. Toinen on lakisääteinen, maksuperusteinen ja rahastoitu eläke, jota hoitavat yksityiset eläkerahastot. Kolmas on mahdollinen vapaaehtoinen rahastoitu lisäeläke.

Lakisääteisen eläkejärjestelmän maksuperusteinen osa säädettiin alun perin pakolliseksi kaikille uusille työntekijöille, jotka ovat tulleet työelämään kesäkuun 1998 jälkeen. Muilla työntekijöillä oli mahdollisuus liittyä maksuperusteiseen järjestelmään vapaaehtoisesti vuoden 1999 elokuun loppuun mennessä. Työntekijöistä noin puolet liittyi järjestelmään vapaaehtoisesti. Lakia on myöhemmin muutettu siten, että vuoden 2002 alusta uudet työntekijät ovat halutessaan voineet jäädä maksuperusteisen eläkejärjestelmän ulkopuolelle ja valita yksinomaan etuusperusteisen järjestelmän.

Työntekijät voivat itse valita eläkerahaston, johon maksut maksetaan työntekijän henkilökohtaiselle eläketilille. Tällä hetkellä työntekijämaksusta kuusi prosenttiyksikköä menee maksuperusteiseen rahastoeläkejärjestelmään ja kaksi prosenttiyksikköä etuusperusteiseen järjestelmään. Tavoitteena on ollut muuttaa maksuosuuksia alkuperäisten tavoitetasojen mukaisiksi siten, että vuonna 2003 työntekijämaksusta kahdeksan prosenttiyksikköä kartuttaa rahastoeläkettä ja yksi prosenttiyksikkö menee etuusperusteiseen eläkejärjestelmään. Ne, jotka eivät kuulu maksuperusteiseen järjestelmään maksavat koko työntekijämaksun etuusperusteiseen järjestelmään.

Työnantaja ei osallistu maksuperusteisen eläkejärjestelmän rahoittamiseen, vaan maksu menee kokonaisuudessaan etuusperusteisen järjestelmän rahoittamiseen. Työnantajan eläkemaksu on 22 prosenttia. Kun työnantaja ei osallistu lakisääteisen maksuperusteisen eläkejärjestelmän kustannuksiin ja kun työnantajan maksut kokonaisuudessaankin ovat pienentyneet uudistuksen jälkeen, toivotaan työnantajien kiinnostuvan eläketurvan kolmannen osan, vapaaehtoisten eläkkeiden tarjoamisesta työsuhde-etuna. Työnantajamaksut peritään koko palkasta, mutta työntekijämaksut peritään määrättyyn palkan ylärajaan asti, joka on kaksi kertaa maan keskipalkka.

Maksuperusteiseen järjestelmään liittyneet työntekijät maksavat etuusperusteiseen järjestelmään matalampia maksuja ja kartuttavat siinä myös pienempää eläkettä kuin ne, jotka kuuluvat yksinomaan etuusperusteiseen järjestelmään. Ne, jotka kuuluvat maksuperusteiseen järjestelmään kartuttavat etuusperusteista eläkettä 1,22 prosenttia vuodessa, kun taas ne, jotka kuuluvat vain etuusperusteiseen järjestelmään kartuttavat eläkettä 1,65 prosenttia vuodessa.

Uuteen järjestelmään siirtyminen on aiheuttanut ennakoitua suuremmat kustannukset. Hallintomenot ovat korkeat, esimerkiksi vuonna 1999 kahdeksan prosenttia maksutulosta. Määrä on nelinkertainen vanhaan jakojärjestelmään verrattuna. Maksuperusteista järjestelmää hoitavat pankkien ja vakuutusyhtiöiden perustamat eläkekassat eivät kuitenkaan tuotaneet voittoa. Vuoteen 2004 mennessä eläkekassojen määrän uskotaan putoavan nykyisestä 39:stä kymmeneen. Sijoitustoiminta ei myöskään ole seurannut alkuaikojen suunnitelmia. Eläkekassojen sijoituksista peräti 85 prosenttia on valtion arvopapereissa. Vain yhdeksän prosenttia on sijoitettu osakkeisiin.

Unkarissa rahastojen sijoitustoiminta on tarkasti säädeltyä. Pääosa varoista tulee sijoittaa kotimaisiin kohteisiin. Unkarin hallitus määrää vuosittain vähimmäistuottovaatimuksen, joka kaikkien eläkelaitosten tulee saada sijoituksilleen. Laitoksilla on yhteinen takuurahasto,

josta eläkkeet maksetaan, jos eläkelaitos on väärinkäytösten ja laiminlyöntien seurauksena tullut maksukyvyttömäksi. Takuurahaston maksukykyisyyden takaa viime kädessä valtio.

### ***Puola***

Puolassa on vuoden 1999 alusta tullut voimaan uusi vanhuuseläkejärjestelmä. Siirryttäessä uuteen järjestelmään Puolassa on todettu samanlaisia ongelmia kuin Unkarissa.

Uusi vanhuuseläkejärjestelmä on verrattavissa Ruotsin uudistettuun vanhuuseläkejärjestelmään. Uudistuksen jälkeen lakisääteinen vanhuuseläke muodostuu kahdesta eri osasta: jakojärjestelmäperiaatteella rahoitettavasta ansaintaeläkkeestä ja täysin rahastoidusta rahastoeläkkeestä. Molemmat eläkkeet määräytyvät vakuutetulle koko työhistorian aikana kertyneiden vakuutusmaksujen mukaan. Ansaintaeläkkeen vakuutusmaksuja ei rahastoida vaan eläke määräytyy laskennallisen vakuutusmaksukertymän mukaan, kun taas rahastoeläkettä varten perityt maksut rahastoidaan. Lakisääteisten eläkkeiden lisäksi eläketurvaa voi täydentää työnantajan järjestämällä vapaaehtoisella, täysin rahastoidulla ja maksuperusteisella lisäeläkkeellä. Työnantajien järjestämät vapaaehtoiset lisäeläkkeet ovat vielä harvinaisia.

Uusi järjestelmä tulee voimaan asteittain. Uudistettuun maksuperusteiseen lakisääteiseen järjestelmään kuuluvat vuoden 1968 jälkeen syntyneet työntekijät. Ennen vuotta 1949 syntyneet kuuluvat vanhaan etuusperusteiseen eläkejärjestelmään. Työntekijät, jotka ovat syntyneet 1949–1968 kuuluvat uudistetun järjestelmän näennäisesti maksuperusteiseen osaan ja he saattoivat uuden järjestelmän voimaan tullessa valita, liittyvätkö he myös järjestelmän rahastoiwaan osaan. Vuoden 2000 loppuun mennessä lähes 90 prosenttia kaikista rahastoeläkkeeseen oikeutetuista oli myös valinnut sen. Ensimmäiset uuden eläkejärjestelmän eläkkeet maksetaan vuonna 2009.

Sosiaaliturvalaitos ZUS (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych*) hallinnoi ansaintaeläkkeitä. Kullekin vakuutetulle on muodostettu henkilökohtainen, laskennallinen tili, johon osa vakuutusmaksusta tilitetään. Kertynyttä laskennallista pääomaa tarkistetaan vuosittain palkkasumman kehitystä vastaavasti. 19,5 prosentin vanhuuseläkemaksusta runsaat 11 prosenttiyksikköä käytetään jakojärjestelmän mukaiseen ansaintaeläkkeeseen. Vakuutusmaksusta 7,3 prosenttiyksikköä rahastoidaan rahastoeläkettä varten. Myös jakojärjestelmän yhteydessä suoritetaan osittaista rahastointia. Järjestelmään kerätään väliaikaista puskurirahastoa, jolla varaudutaan suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymiseen. Tähän demografiseen rahastoon siirretään yksi prosenttiyksikkö vanhuuseläkemaksusta, valtion omistamien yritysten yksityistämisestä saatavia tuloja ja kootuista eläkemaksuista muodostunutta ylijäämää.

Ansaintaeläke määräytyy sen mukaan, kuinka paljon eläkemaksuja on työuransa aikana maksanut. Eläkkeelle siirryttäessä koko vakuutusaikana kertynyt eläkepääoma muutetaan eläkkeeksi jakamalla se odotettavissa olevan eliniän mukaan määräytyvällä jakoluvulla. Eläke jää siten sitä pienemmäksi mitä aikaisemmin eläkkeelle siirrytään ja mitä pitempi odotettavissa oleva elinaika on.

Rahastoeläkkeitä hoitavat yksityiset eläkerahastot, joihin vakuutusmaksujen siirto tapahtuu ZUS:n välityksellä. Se kerää maksut ja siirtää ne vakuutetun valitsemaan rahastoon. Rahastoeläke määräytyy kertyneiden vakuutusmaksujen ja niille saadun tuoton perusteella. Eläkkeelle siirtyessään työntekijän on ostettava karttuneilla varoilla eläkevakuutus.

Rahastojen sijoitustoiminta on tarkasti säädeltyä. Eläkerahastoja valvomaan on perustettu eläkerahastojen valvontavirasto. Pääosa varoista tulee sijoittaa kotimaisiin kohteisiin. Rahastojen tuoton tulee seurata kaikkien eläkerahastojen keskimääräistä tuottoa. Vähimmäistuotto on puolet kaikkien eläkerahastojen keskimääräisestä tuotosta.

### ***Viro***

Myös Viro uudistaa eläketurvaansa kolmen pilarin mallilla. Uudistustyö aloitettiin vuonna 1997. Uudistusta valmistellut komitea sai konsulttiapua myös Maailmanpankilta. Ensimmäisenä pilarina jatkaa jakojärjestelmä, jossa maksetaan tasasuuruisia peruseläkkeitä ja työeläkkeitä. Työeläkettä on vuodesta 1999 alkaen kartutettu työnantajien maksamien sosiaalivakuutusmaksujen perusteella. Maksu on 33 prosenttia palkoista ja siitä 20 prosenttiyksikköä siirretään eläkkeiden rahoitukseen. Tarkoitus on periä maksu vähintään 700 kruunun mukaisesta palkasta, vaikka palkka olisi sen alapuolella. Ylärajaa ei sitä vastoin aseteta.

Työeläkkeessä lasketaan työvuosien sijasta eläkepisteitä. Vakuutetun eläkepisteen arvo määrätään kullekin vuodelle vertaamalla vakuutetusta maksettua maksua keskimääräiseen maksuun. Vuodesta 2002 lähtien eläkkeitä tarkistetaan ensimmäisen kerran automaattisesti indeksillä. Tarkistuksessa puolet indeksistä määräytyy hintakehityksen ja toinen puoli sosiaalivakuutusmaksutulojen kasvun perusteella.

Viron toiseen eläkepilariin on tulossa maksuperusteisia vanhuuseläkkeitä. Järjestelmä on pakollinen vain työmarkkinoille tuleville, uusille työntekijöille. Eläkkeiden rahoitus hoidetaan siten, että työntekijä maksaa itse kaksi prosenttia ja sen lisäksi työnantajan 20 prosentin eläkemaksusta neljä prosenttiyksikköä siirretään toiseen eläkepilariin. Henkivakuutusyhtiöt ja niiden perustamat rahastoyhtiöt toimivat vakuutusmaksujen sijoittajina. Vakuutettu voi valita oman rahastonsa. Ellei hän sitä tee, vakuutusmaksut jaetaan rahastojen kesken niiden markkinaosuussuhteessa. Toinen pilari otetaan käyttöön vuoden 2002 aikana. Kolmas eläkepilari perustuu vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen.

### ***Venäjä***

Venäjällä ei eläkeuudistuksessa ole onnistuttu useista yrityksistä huolimatta. Nykyinen eläkejärjestelmä on puhdas jakojärjestelmä. Sen hallinto on Venäjän Federaation eläkekassalla. Kassan vuosibudjetti on lähes puolet koko federaation vuosibudjetista. Jakojärjestelmän rahoitustilanne huononee nopeasti, koska Venäjän demografinen muutos kuuluu maailman jyrkimpiin. On arvioitu, että vuoteen 2020 mennessä eläkkeensaajia ja työssä olevia ihmisiä on saman verran.

Vuoden 2002 alussa käynnistettiin eläkereformi, jossa valmistellaan rahastoivan eläkejärjestelmän käyttöönottoa. Uudessa järjestelmässä osa vakuutusmaksuista kirjataan henkilökohtaisille eläketileille. Suunnitelmien mukaan tulevaisuuden eläke koostuu kolmesta osasta: valtion turvaamasta työeläkkeestä, työvuosien mukaan kertyvästä vakuutusosasta eli ehdollisesta säästöosasta, jota maksavat sekä työnantaja että työntekijä, sekä yksityisestä, vapaaehtoisesta säästöosasta. Järjestelmään on tarkoitus siirtyä asteittain ja sen hallinto pysytetään valtiolla, koska yksityisten rahastojen ei uskota pystyvän takaamaan eläkkeiden maksamista maassa kuin niillä alueilla, joista vakuutusmaksut on koottu.



# 6. SOSIAALITURVAN ARVIOITU KEHITYS VUOTEEN 2050 SAAKKA NYKYLAINSÄÄDÄNNÖN MUKAAN

Tässä luvussa tarkastellaan toimikunnan peruslaskelmaa sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen pitkän aikavälin kehitystä. Peruslaskelma perustuu nykylainsäädännön mukaiseen kehitykseen ja osoittaa, miten sosiaalimenot ja rahoitus kehittyvät, jos mikään ei muutu. Aluksi tarkastellaan peruslaskelman taustaoletuksia ja sen jälkeen arvioidaan niiden perusteella sosiaalimenoja ja rahoitusta vuoteen 2050 saakka.

## 6.1. Peruslaskelman taustaoletukset

Sosiaalimenojen projektioita koskevassa tarkastelussa oletukset jaetaan demografiaa, kansantalouden kehitystä ja sosiaalipolitiikkaa koskeviin oletuksiin. Tässä alaluvussa tarkastellaan, miten väestö ja kansantalous ovat kehittyneet vuosina 1960-2000 ja miten niiden arvioidaan kehittyvän näiden oletusten mukaan vuoteen 2050 saakka.

### 6.1.1. Demografia

Väestöennusteen tärkeimmät osatekijät ovat syntyvyys, kuolleisuus, maastamuutto ja maahanmuutto. Tarkastelussa maastamuutto ja maahanmuutto jaetaan Suomessa ja ulkomailla syntyneiden muutoksi. Näin voidaan eritellä ulkomailla syntyneen väestön osuutta Suomen muuttoliiketarkasteluissa ja arvioida sen mahdollisia vaikutuksia talousennusteen työllisyys-, työttömyys- ja tuottavuusoletuksiin.

Tässä käytetty väestöennuste koskee maassa asuvaa väestöä. Se pohjautuu EU:n väestöennusteen komponentteihin, mutta lopputulos poikkeaa hieman alkuperäisestä, joskaan poikkeamat eivät ole merkitseviä. Tässä käytetyn väestöprojektion lähtötaso on päivitetty vuoteen 2000 asti.

#### *Laskelmissa käytetyt demografiaoletukset:*

- Syntyvyys on likimain samaa tasoa kuin äidin yksivuotis-ikäryhmittäiset keskiarvot vuosina 1996-2000.
- Nettomaahanmuutto on 5 000 henkilöä vuodessa.
- Kuolleisuuden aleneminen hidastuu ja ikäryhmittäinen kuolleisuus vakioituu vuonna 2050. Miesten odotettavissa oleva elinikä kohoaa nykyisestä 73 vuodesta 80 vuoteen ja naisten 81 vuodesta 85 vuoteen 2050 mennessä.

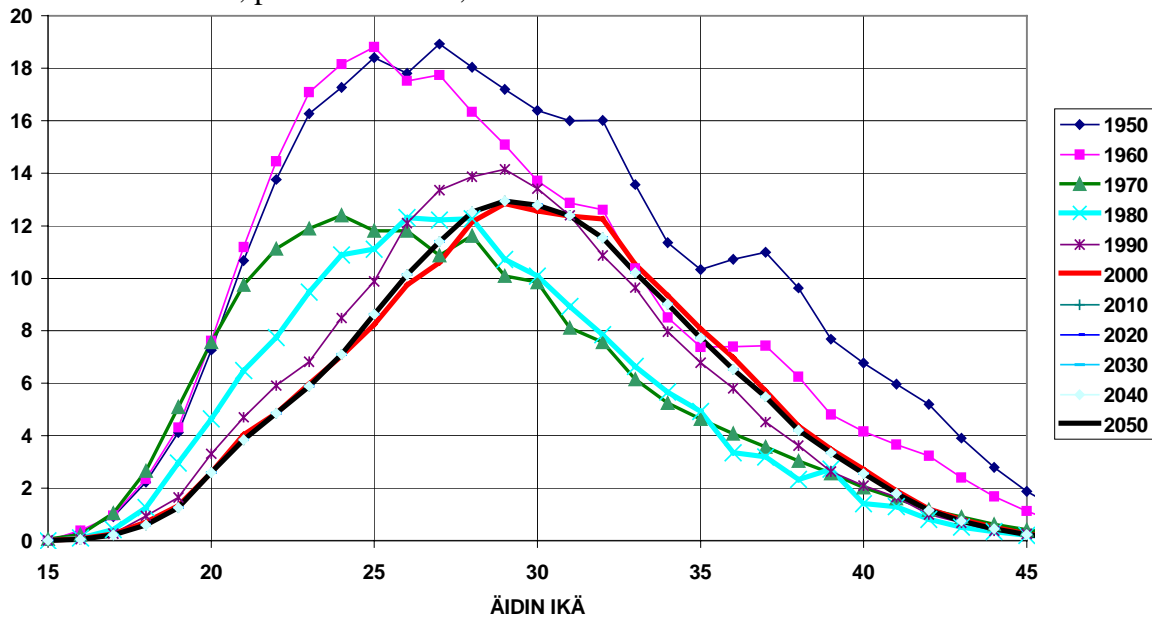
#### **Syntyvyys ja syntyneet lapset**

Syntyvyys perustuu vuosina 1996-2000 syntyneiden lapsien keskimääräisiin äitien iän mukaisiin syntyvyyslukuihin. Niitä on pienennetty runsaan prosentin verran, jotta päästäisiin EU-projektion tasoon.

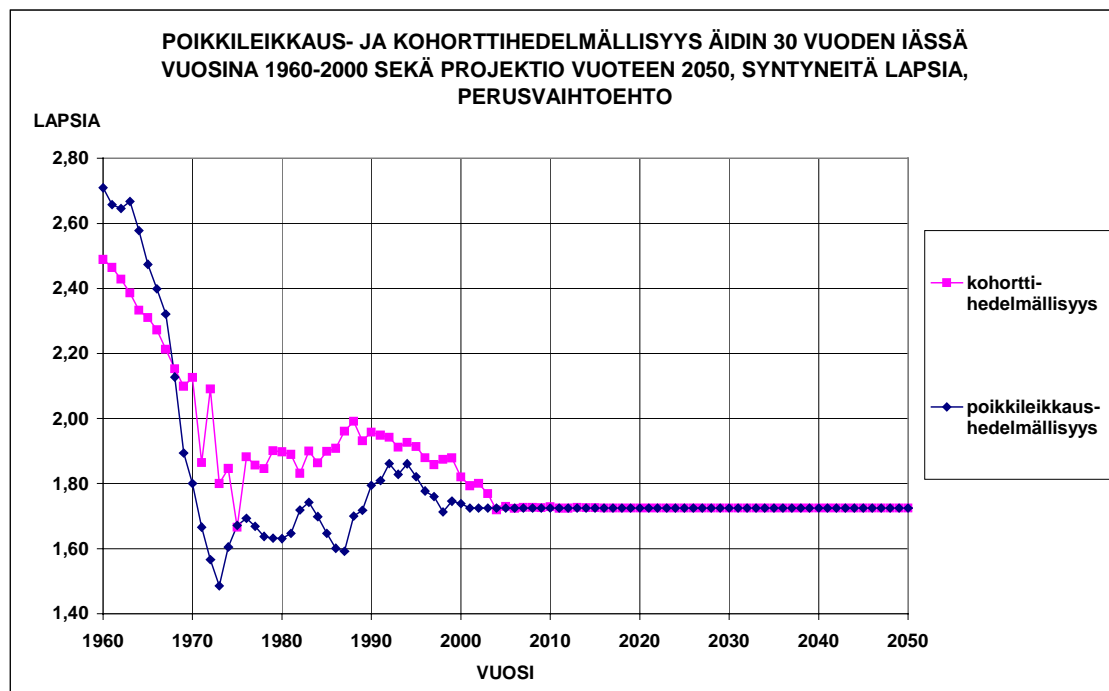
Synnyttävien äitien ikä on jatkuvasti myöhentynyt. Kun projektiossa pitäydytään vuosien 1996-2000 keskimääräisiin syntyvyyslukuihin suhteessa äidin ikään, johtaa se siihen, että syntyvyyden myöhentyminen pysähtyy laskelmissa. Samalla kohorttihadelmällisyys pienee poikkileikkaussyntyvyyden tasolle. Vuosittain syntyneiden lasten määrä pysyy suhteel-

lisen vakaana aina vuoteen 2020 asti, jonka jälkeen syntyy vähemmän lapsia, koska syntyiässä olevat sukupolvet ovat pieniä.

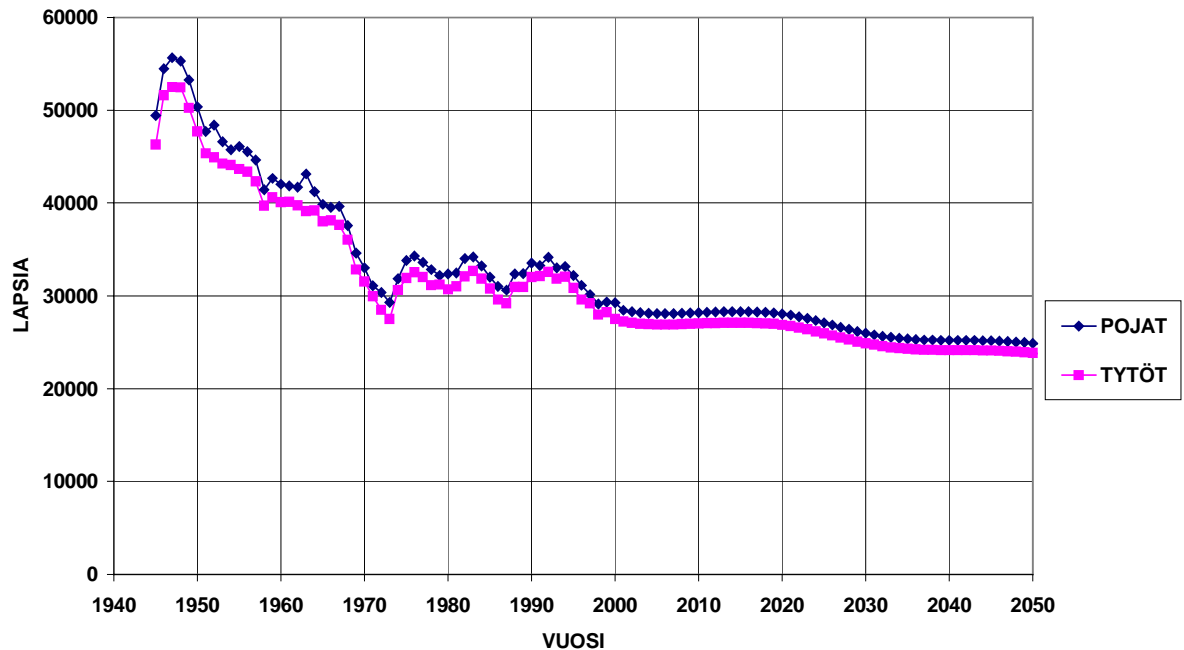
Kuvio 51. Syntyvyys äidin iän mukaan vuosina 1960 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, perusvaihtoehto, %



Kuvio 52.



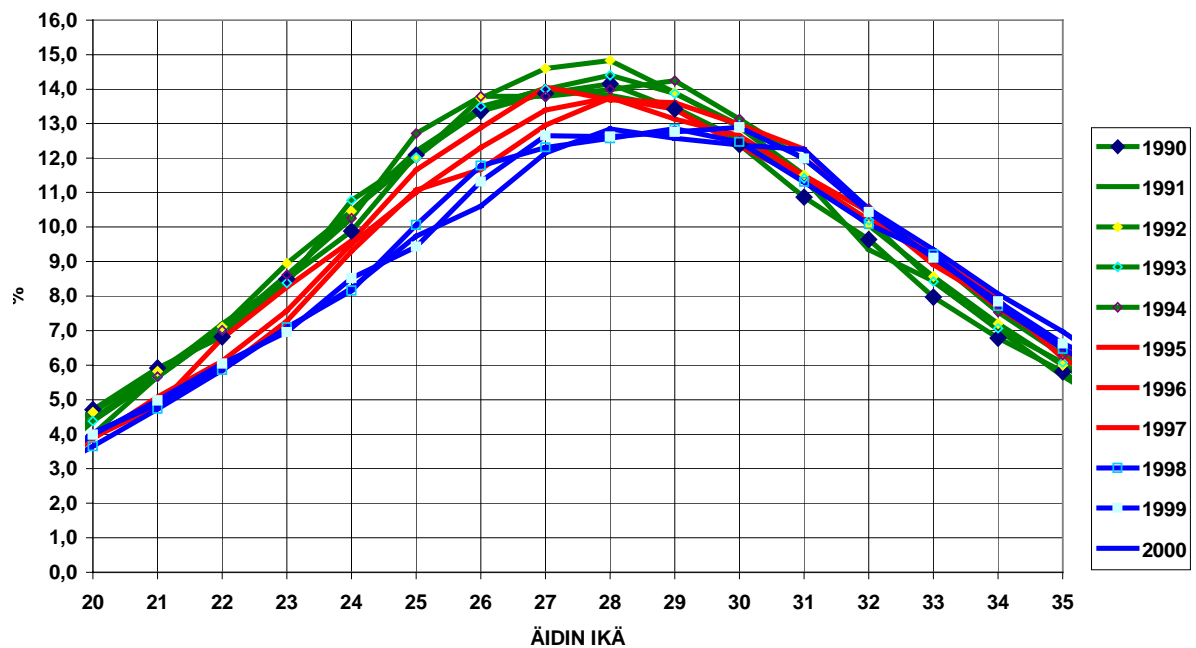
Kuvio 53. Elävänä syntyneet lapset vuosina 1945 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, perusvaihtoehto



Perhepoliittiset tulonsiirrot vaikuttavat syntyvyyteen jossain määrin. Kolmansien ja sitä useampien lapsien syntymään vaikuttavat erityisesti vanhempainrahat ja lasten kotihoidon tuet. Lasten päivähoidon järjestelyt vaikuttavat lähinnä siihen, että nainen synnyttää ainakin yhden lapsen. Suomessa on ollut loppujen lopuksi melko vakaa väestökehitys ja sitä voidaan tukea oikealla perhepolitiikalla. Toisaalta syntyvien ikäluokkien koko voi toteutettujen leikkausten vuoksi myös pienentyä merkittävästi. Esimerkiksi Etelä-Euroopassa hedelmällisyysluku on selvästi Suomea alhaisempi.

1990-luvun syntyvyyden laskua selittää osittain myös nuorten naisten synnytysten myöhentyminen. Jos he kuitenkin synnyttävät, vaikkakin myöhemmin, silloin myös yli 30-vuotiaiden naisten synnytykset kohoavat nykytasolta.

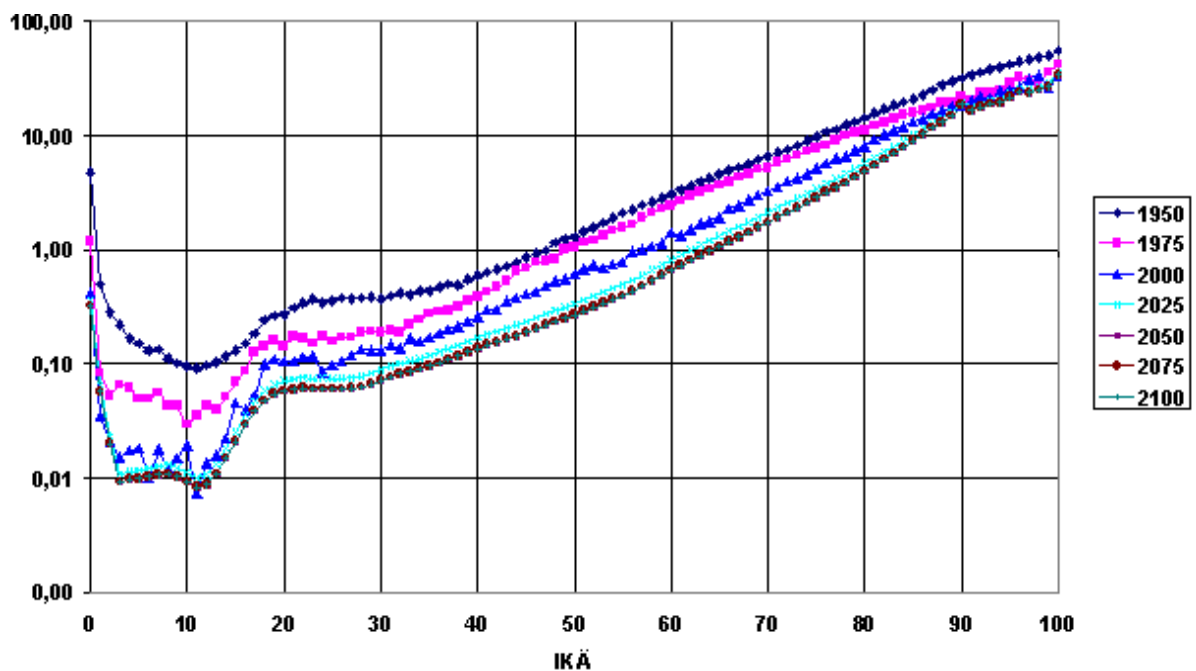
Kuvio 54. Syntyvyys äidin iän mukaan vuosina 1990 – 2000, %



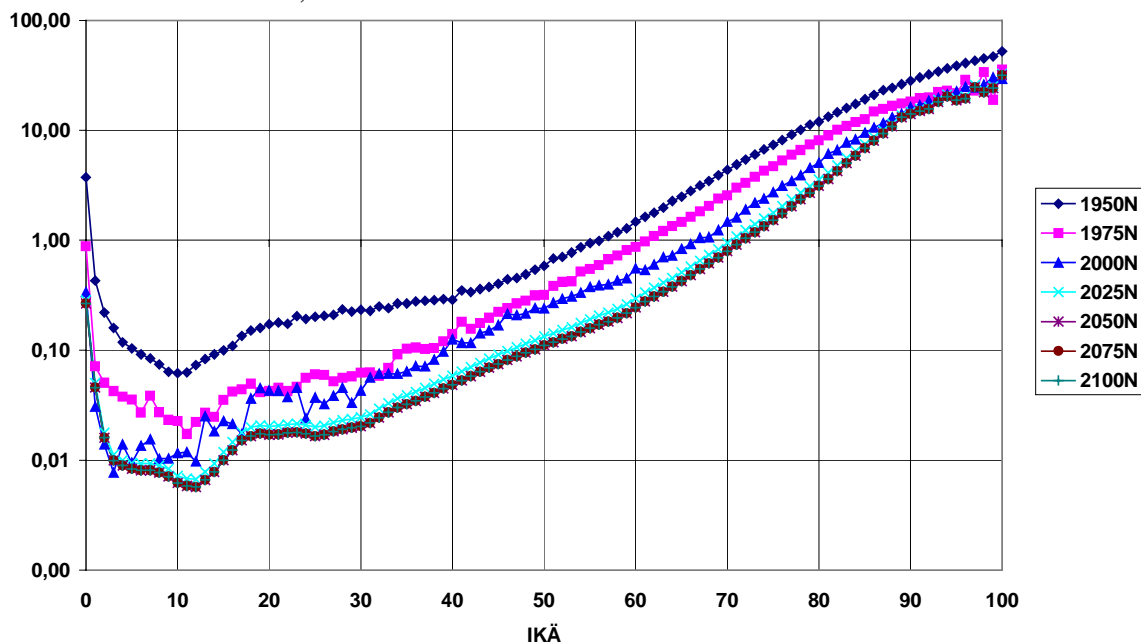
### Kuolleisuus ja odotettavissa oleva elinikä

Ikäryhmittäisen kuolleisuuden alenemisen oletetaan jatkuvan, mutta hidastuen. Vuonna 2050 kuolleisuuden alenemisen oletetaan pysähtyvän ja jäävän vuoden 2050 tasolle vuoteen 2100 saakka.

Kuvio 55. Miesten kuolleisuus vuosina 1950 - 2000 ja projektio vuoteen 2100, perusvaihtoehto, %



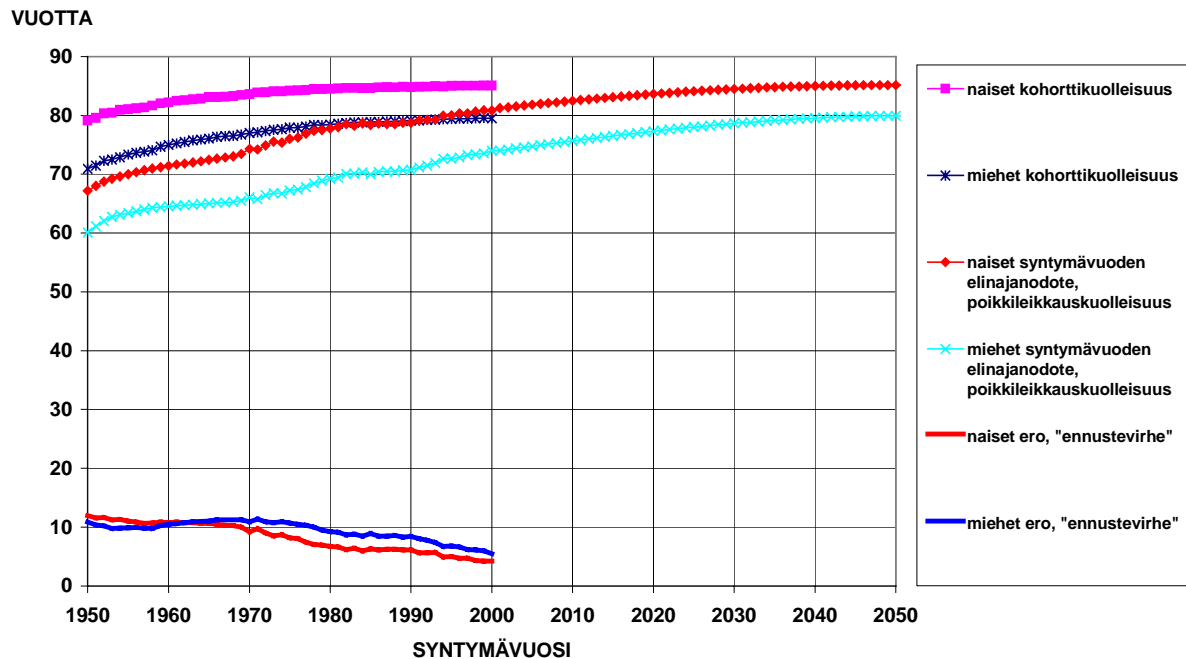
Kuvio 56. Naisten kuolleisuus vuosina 1950 - 2000 ja projektio vuoteen 2100, perusvaihtoehto, %



Peruslaskelmassa vuonna 2000 syntyneen pojan odotettavissa oleva elinikä on 74 vuotta ja tytön 81 vuotta. Odotettavissa oleva elinikä lasketaan syntymävuoden kuolleisuuslukujen perusteella. Elinaikana keskimääräinen kuolleisuus voi kuitenkin alentua huomattavasti. Sen vuoksi voidaan laskea myös syntymäkohortikohtaiset odotettavissa olevat eliniät, jotka voivat olla oleellisesti pidemmät kuin syntymävuoden poikkileikkauskuolleisuuden perusteella lasketut odotetut eliniät. Kohortikohtainen elinikä lasketaan siten, että esimerkiksi vuonna 2000 syntyneen kuolleisuus 0-vuotiaana lasketaan 0-vuotiaan kuolleisuuden mukaan vuonna 2000, 1-vuotiaana lasketaan 1-vuotiaan kuolleisuuden mukaan vuonna 2001, 3-vuotiaana 3-vuotiaan kuolleisuuden mukaan vuonna 2003 jne.

Vuonna 1950 syntyneiden miesten odotettavissa oleva elinikä oli vuoden 1950 poikkileikkauskuolleisuuksien perusteella laskettuna 60 vuotta ja naisten vastaavasti 67 vuotta. Jos kuolleisuus alenee käytettyjen oletusten mukaisesti, vuonna 1950 syntyneet miehet elävät 70-vuotiaiksi ja naiset 80-vuotiaiksi. Vastaavasti vuonna 2000 syntyneiden todellinen eliniän odote on miehillä 80 ja naisilla 85 vuotta.

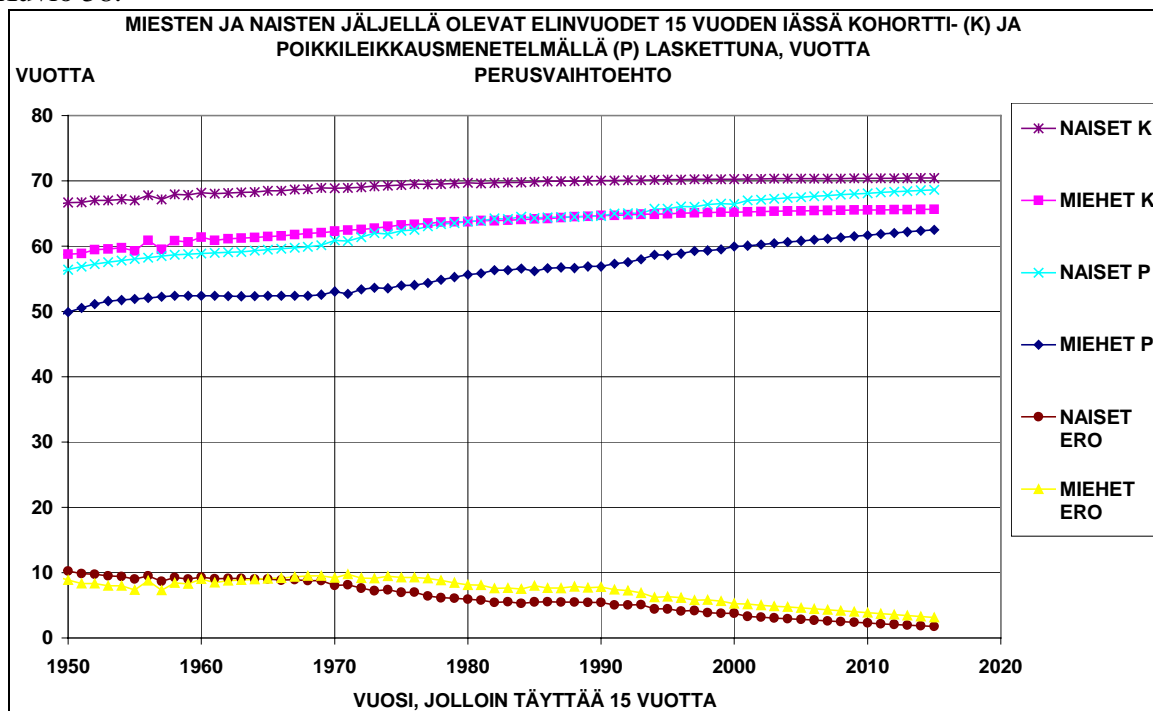
Kuvio 57. Miesten ja naisten elinajanodote syntymävuoden mukaan, poikkileikkaus- ja kohorttikuoolleisuuden perusteella laskettuna



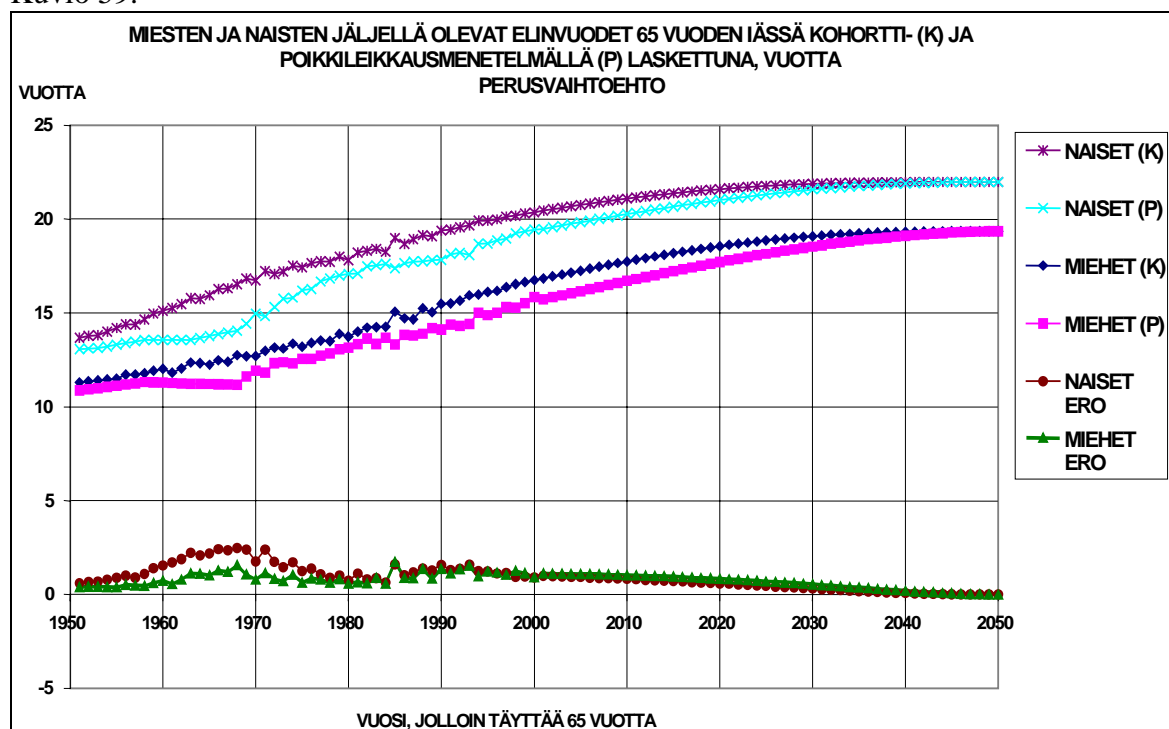
Kansaneläkejärjestelmän uudistuksen ja työeläkejärjestelmän synnyn aikoihin 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa 15-vuotiaan nuoren miehen jäljellä olevat elinvuodet olivat (vuoden 1960 kuolleisuustietojen perusteella laskettuna) 52 vuotta ja nuoren naisen runsaat 59 vuotta. Miesten vanhuuseläkkeellä olon kesto oli siten keskimäärin kaksi vuotta ja naisten yhdeksän vuotta, minkä vuoksi kokonaisu-eläkekustannusten ei odotettu olevan suuria. 1950-luvun kuolleisuustietojen perusteella ei ollut näköpiirissä, että sekä miehet ja naiset eläisivätkin kymmenen vuotta pidempään, niin kuin nykytietojen perusteella käy. Aiemmin arvioituun eliniän odotteeseen vaikutti myös se, että varsin moni kuoli jo ennen vanhuuseläkeikää. Vaikka elinvuosien lisääntyminen on vaikuttanut ensin työvuosien määrään, muutos odotettavissa olevissa vanhuuseläkevuosissa miehillä 11 vuotta kahden vuoden sijaan ja naisilla 19 vuotta yhdeksän vuoden sijaan on myös eläkejärjestelmän kannalta huomattava.

Väestön kuolleisuuden kehitykselle oli aiemmin ominaista, että kuolleisuuden aleneminen johtui pääosin lapsikuolleisuuden nopeasta vähenemisestä. 1960-luvun alussa 65 vuotta täyttävän odotettavissa olevia vanhuuseläkevuosia oli miehillä 12 ja naisilla 15. 65 vuotta täyttäneiden kuolleisuus alkoi Suomessa alentua vasta 1960-luvun loppupuolella. Vuonna 2000 vanhuuseläkevuosia odotetaan miehillä olevan 17 ja naisilla runsaat 20. Siten vanhuuseläkevuodet ovat viime vuosikymmeninä lisääntyneet runsaalla vuodella jokaista vuosikymmentä kohti. Peruslaskelmassa kuolleisuuden alenemisen oletetaan hidastuvan. Sekä miesten että naisten vanhuuseläkevuodet lisääntyvät vain noin kahdella vuodella vuoteen 2050 mennessä.

Kuvio 58.

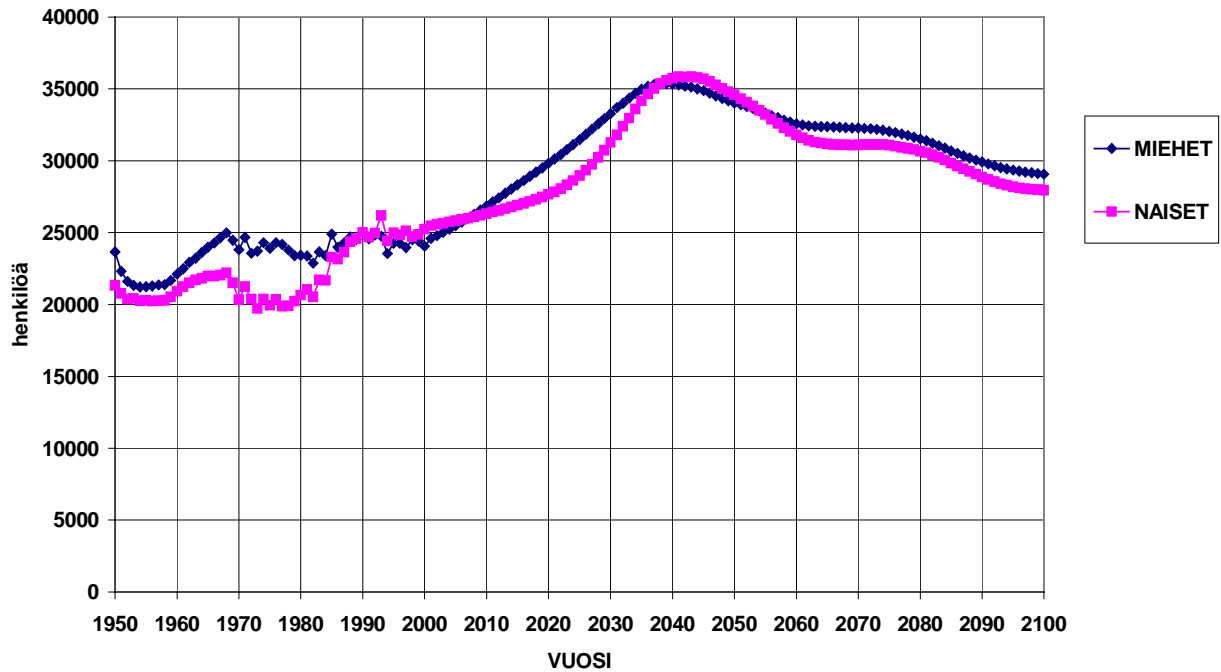


Kuvio 59.



Kuolleiden lukumäärä on suurimmillaan vuoden 2040 tienoilla. Kuolleiden vuotuinen määrä kohoaa nykytasoa noin 50 000:sta runsaaseen 70 000.

Kuvio 60. Kuolleiden lukumäärä vuosina 1950 – 2000 sekä projektio vuoteen 2100



### Maahanmuutto ja maastamuutto

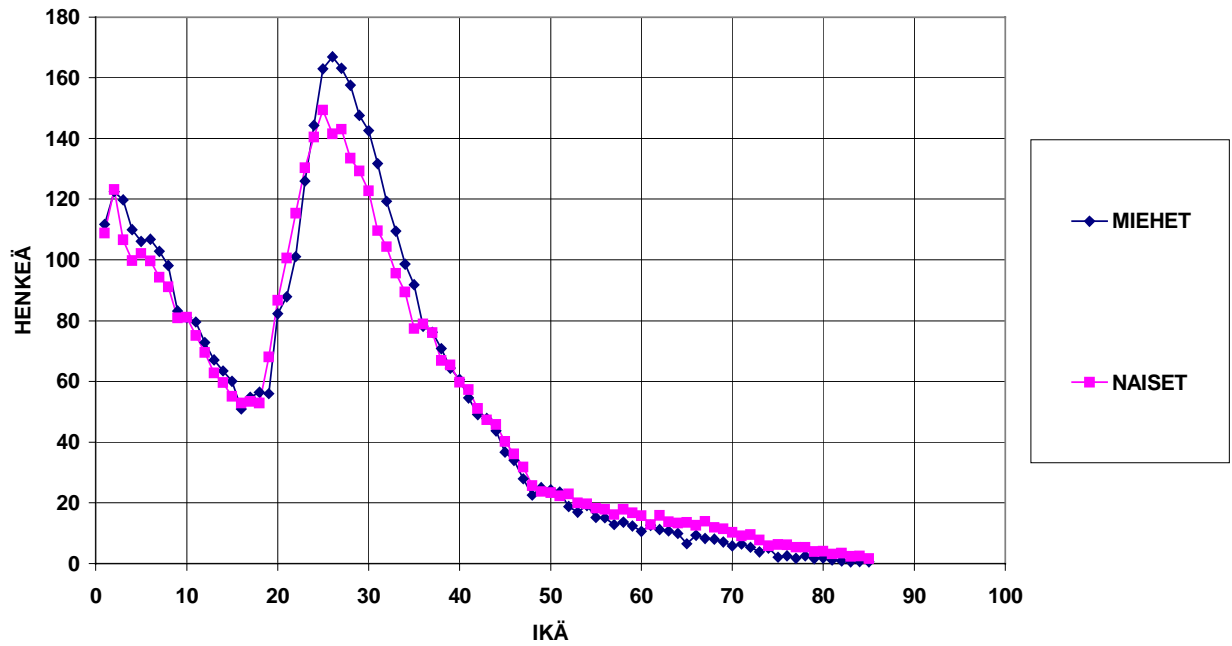
Maahanmuuttoa ja maastamuuttoa käsitellään väestöennusteissa useimmiten vain nettosuurena, joka vaikuttaa väestön määrään. Tässä raportissa muuttoliikettä tarkastellaan sen mukaan, ovatko muuttajat syntyneet Suomessa vai muissa maissa. Siten voidaan arvioida myös maassa asuvan, ulkomailla syntyneen väestön kehitystä.

Suomessa syntyneiden maastamuutto kasvoi koko 1990-luvun. Peruslaskelmassa maastamuutto on taitettu palaamaan 1990-luvun keskitasolle vuoteen 2005 mennessä.

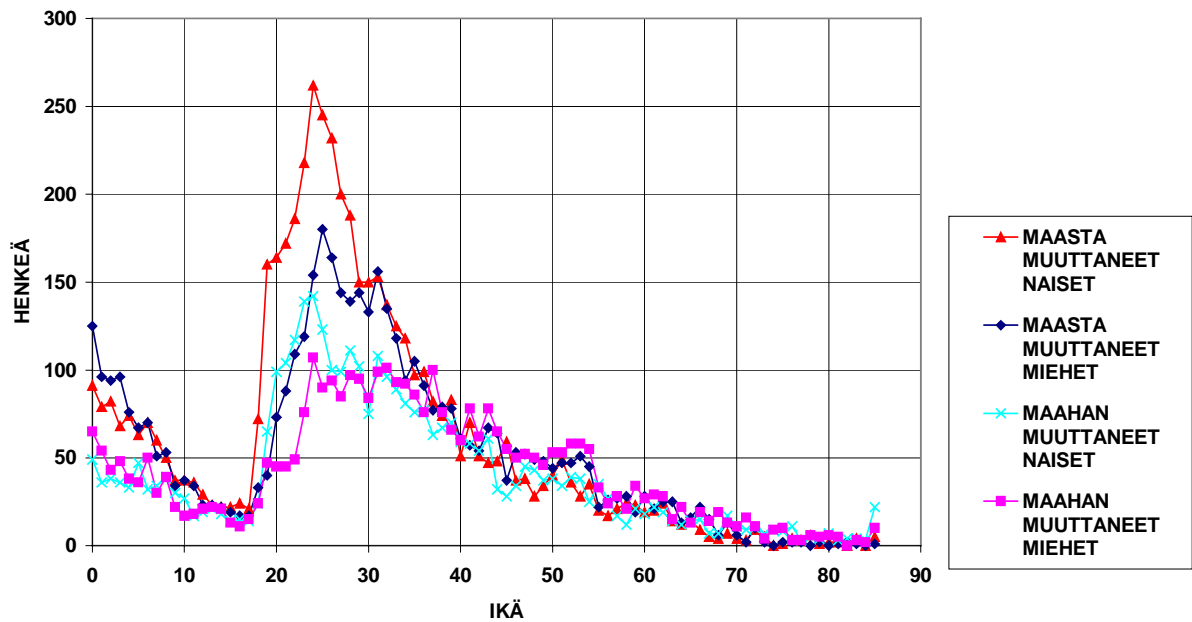
Varsin huomattava osa maahanmuutosta on ollut Suomessa syntyneiden paluumuuttoa. Paluumuutto seuraa suomalaisten maastamuuttoa muutaman vuoden viiveellä. Suomessa syntyneiden nettomaastamuutto on noin 1 000 henkilöä vuodessa.



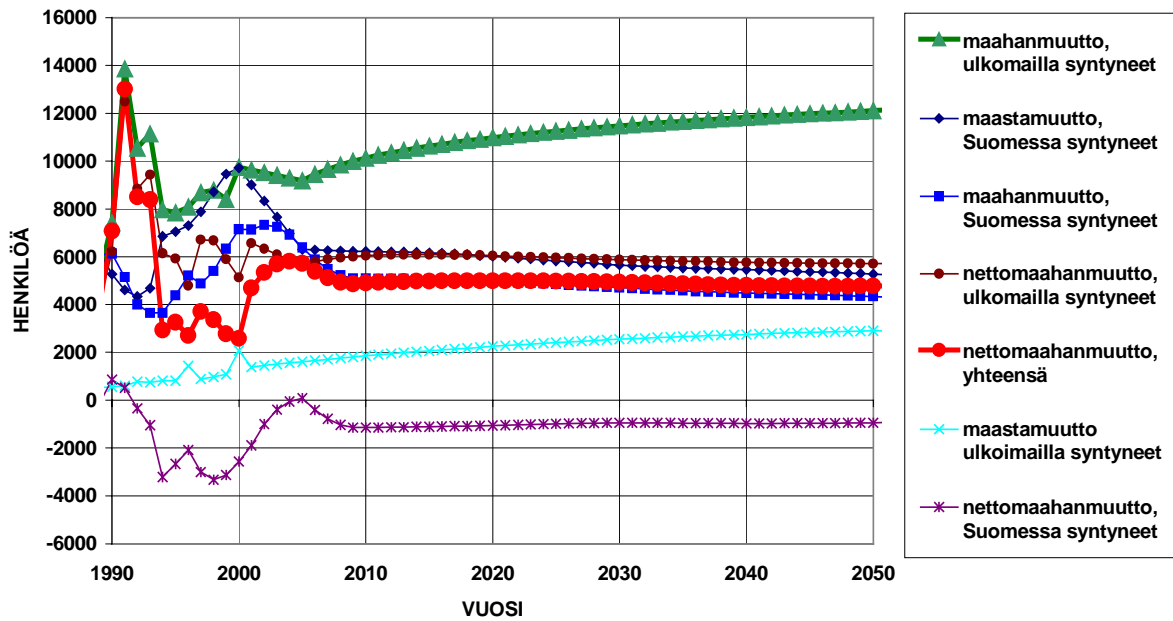
Kuvio 61. Maahan muuttaneiden ulkomailla syntyneiden ikäjakautuma keskimäärin 1990-luvulla, henkeä



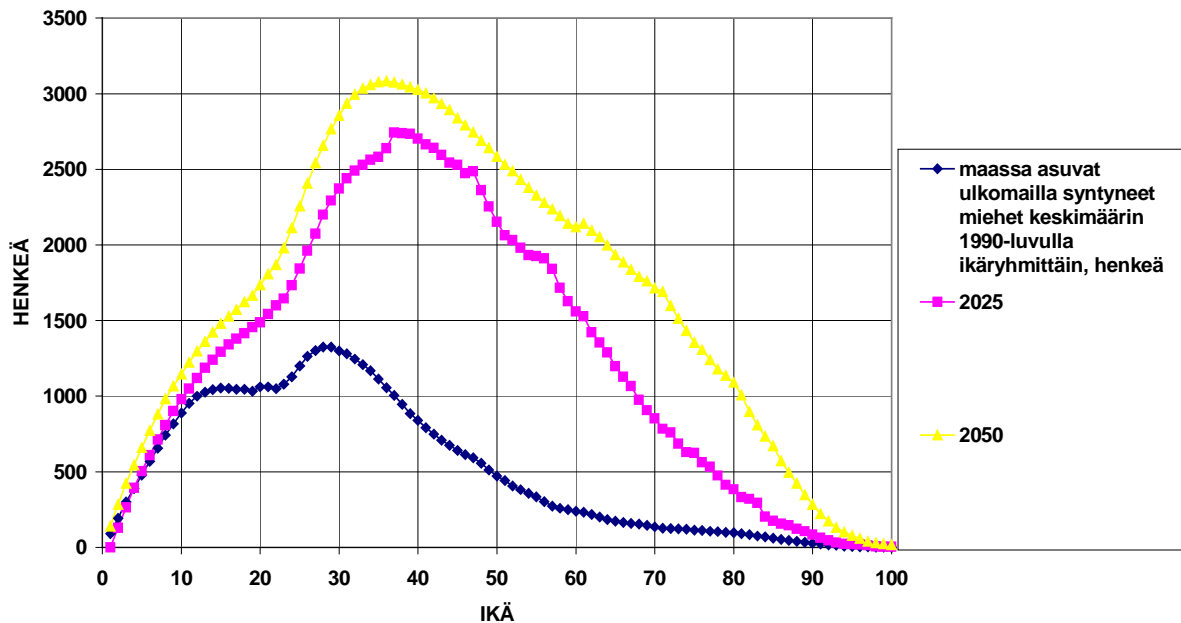
Kuvio 62. Maasta ja maahan muuttaneet Suomessa syntyneet miehet ja naiset iän mukaan vuonna 2000, henkeä



Kuvio 63. Maahan ja maasta muuttanut väestö syntymämaan mukaan vuosina 1990 – 2000, sekä projektio vuoteen 2050, perusvaihtoehto, henkeä

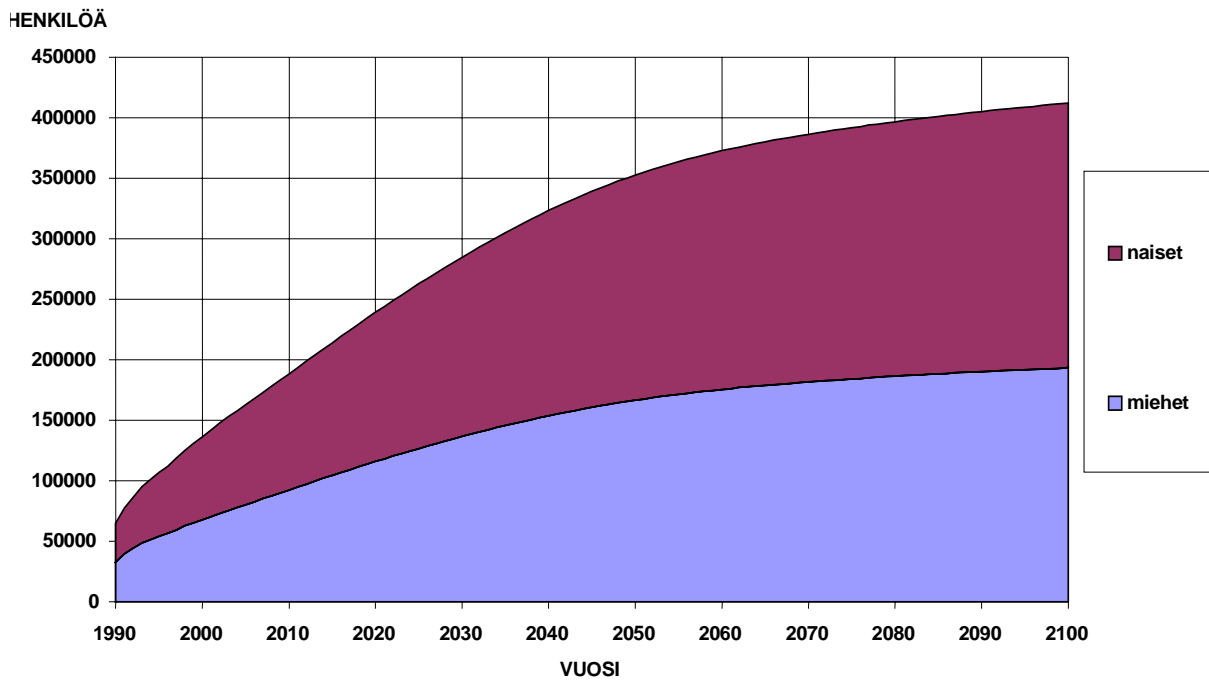


Kuvio 64. Maassa asuvien ulkomailla syntyneiden miesten keskimääräinen ikäjakautuma 1990 –luvulla sekä vuosina 2025 ja 2050, henkeä

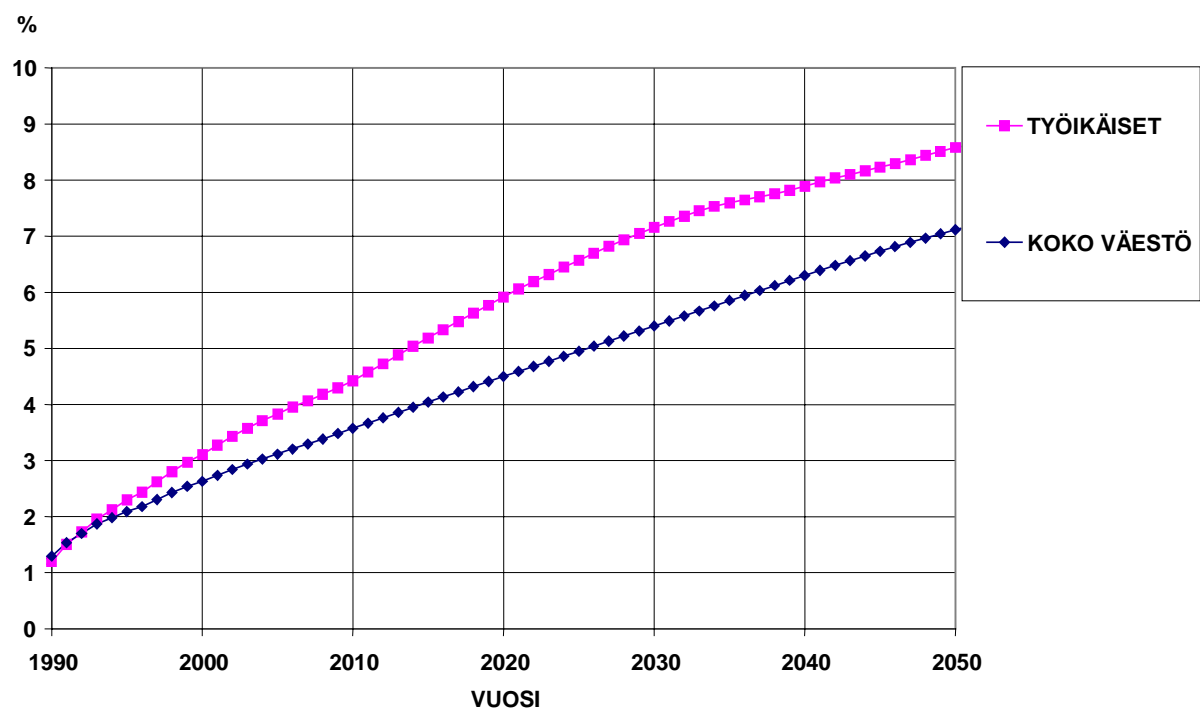


Ulkomailla syntyneiden määrä on Suomessa nykyisin hieman alle 150 000 henkilöä. Peruslaskelmassa oletetaan, että nettomaahanmuutto on 5 000 henkilöä vuodessa. Oheinen kuvio osoittaa, että ulkomailla syntyneiden määrä ja osuus Suomessa asuvasta väestöstä kasvaa tällä suhteellisen vähäiselläkin nettomuutolla merkittävästi nykytasoon verrattuna. Vuonna 2050 Suomessa asuisi sen mukaan noin 350 000 ulkomailla syntyntä ja heidän osuutensa työikäisestä väestöstä olisi runsaat kahdeksan prosenttia.

Kuvio 65. Suomessa asuva ulkomailla syntynyt väestö vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2100, henkilöä nettomaahanmuutto n. 5000 vuodessa

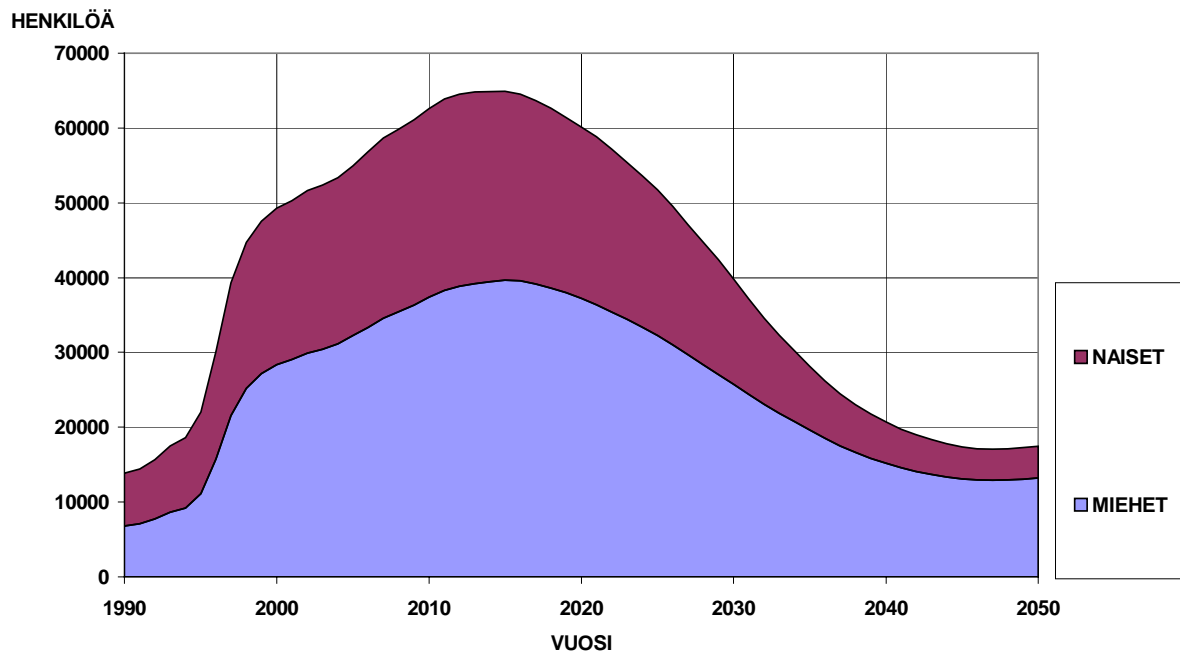


Kuvio 66. Ulkomailla syntyneiden osuus väestöstä vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, nettomaahanmuutto noin 5000



Suomesta maksetaan etuuksia myös muissa maissa asuville. Suurin yksittäinen ryhmä on Ruotsissa asuvat entiset suomalaiset, lähinnä 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa Ruotsiin muuttaneet, jotka ennen muuttoaan olivat ansainneet työeläkettä Suomessa. Oheisessa kuviossa esitetään arvio ulkomailla asuvien eläkkeensaajien määrän kehityksestä.

Kuvio 67. Ulkomailla asuvat eläkkeensaajat vuosina 1990 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, henkilöä



Maahanmuutto voi vaikuttaa väestön keskimääräiseen työn tuottavuuteen sekä työttömyys- ja työllisyysasteeseen muuttajien lähtömaasta, koulutuksesta jne. riippuen. Työssäkäyntitilaston mukaan Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten työvoimaosuus on ollut miehillä 20 ja naisilla 30 prosenttia pienempi kuin Suomessa syntyneillä. Vastaavasti Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten työttömyysaste on miehillä 2,5-kertainen ja naisilla kolminkertainen Suomen kansalaisiin verrattuna.

Tulonjakotilaston mukaan koko vuoden työssä olleiden ulkomaisten miesten palkkataso on noin 75 prosenttia suomalaisten miesten (ikävakioidusta) palkkatasosta. Vastaavasti koko vuoden työssä olleiden ulkomaalaisten naisten tulotaso on 70 prosenttia suomalaisten naisten palkkatasosta.

Jos palkkataso kuvaa työn tuottavuuden eroja, ulkomailla syntyneiden osuuden kasvu työikäisestä väestöstä saattaisi pienentää koko väestön työvoimaosuutta, nostaa työttömyysastetta ja hidastaa työn tuottavuuden kasvua ainakin ensimmäisen muuttajasukupolven osalta. Vaikutukset koko kansantalouden keskimääräiseen työn tuottavuuteen olisivat suurin piirtein samaa suuruusluokkaa kuin työllisyysasteen alenemiseen. Maahanmuuton nettovaikutus BKT:n kasvuun jää siten suhteellisen vähäiseksi, jos maahan muuttaneiden kantaväestöä matalampi työllisyysaste ja palkkataso sekä korkeampi työttömyysaste ovat pysyviä rakenteellisia tekijöitä.

Edellä esitellyt laskelmat on tehty työssäkäyntitilaston ja tulonjakotilaston ulkomaan kansalaisten työllisyys- ja työttömyysasteiden sekä vuosipalkkojen perusteella soveltamalla niitä ulkomailla syntyneiden tietoihin. On kuitenkin todennäköistä, että Suomen kansalaisuuden saaneiden työllisyys on korkeampi ja työttömyys matalampi kuin muiden ulkomailla syntyneiden.

### 6.1.2. Taloudellinen kehitys

Taloudellista kehitystä koskevien oletusten tulisi olla riippumattomia sosiaaliturvaa koskevista oletuksista. Työllisyys, työttömyys, työttömyyspäivärahaa saavat ja varhaiseläkettä saavat kietoutuvat kuitenkin toisiinsa. Peruslaskelman yhtenä tavoitteena on kuvata talouden ja sosiaaliturvajärjestelmän palautumista pitkän aikavälin tasapainotilaan.

#### *Taloudelliset oletukset:*

- Työttömyysaste laskee 6 prosenttiin.
- Työikäisen väestön (15-64 v.) työllisyysaste kohoaa vähitellen 71 prosenttiin. Kaikkien työllisten suhde 15-64 -vuotiaaseen väestöön on 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi. Työllisyysasteen kohoamiseen vaikuttaa työttömyyden väheneminen ja osa-aikaeläkkeiden yleistymisen.
- Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa. (Vuosina 2002-2006 BKT:n hintaindeksi on keskimäärin vain 1,7 prosenttia vuodessa.<sup>67</sup>)
- Reaalinen työn tuottavuuden lisäys on 2,5 prosenttia vuosina 2002-2007, 2,0 prosenttia vuosina 2008-2015 ja 1,75 prosenttia vuodessa vuosina 2016-2050.
- Reaaliset työvoimakustannusten muutokset vastaavat työn tuottavuuden kehitystä, mikä säilyttää funktionaalisen tulonjaon (palkat + työnantajan sosiaalivakuutusmaksut/BKT) likimain vuoden 2000 tasolla.
- Reaalikorot ja rahastojen tuotto:  
Työeläkejärjestelmän rahastosijoitusten reaalituotto on keskimäärin 3,5 prosenttia.  
Työeläkejärjestelmän laskuperustekorko on reaalisesti 3,0 prosenttia vuoteen 2010 saakka ja 3,5 prosenttia vuosina 2011 – 2050.
- Joukkovelkakirjat ja valtion velan reaalikorko on 2,5 prosenttia.
- Muun sijoitustoiminnan reaalinen nettotuotto on 4,5 prosenttia.

### Työllisyys ja työttömyys

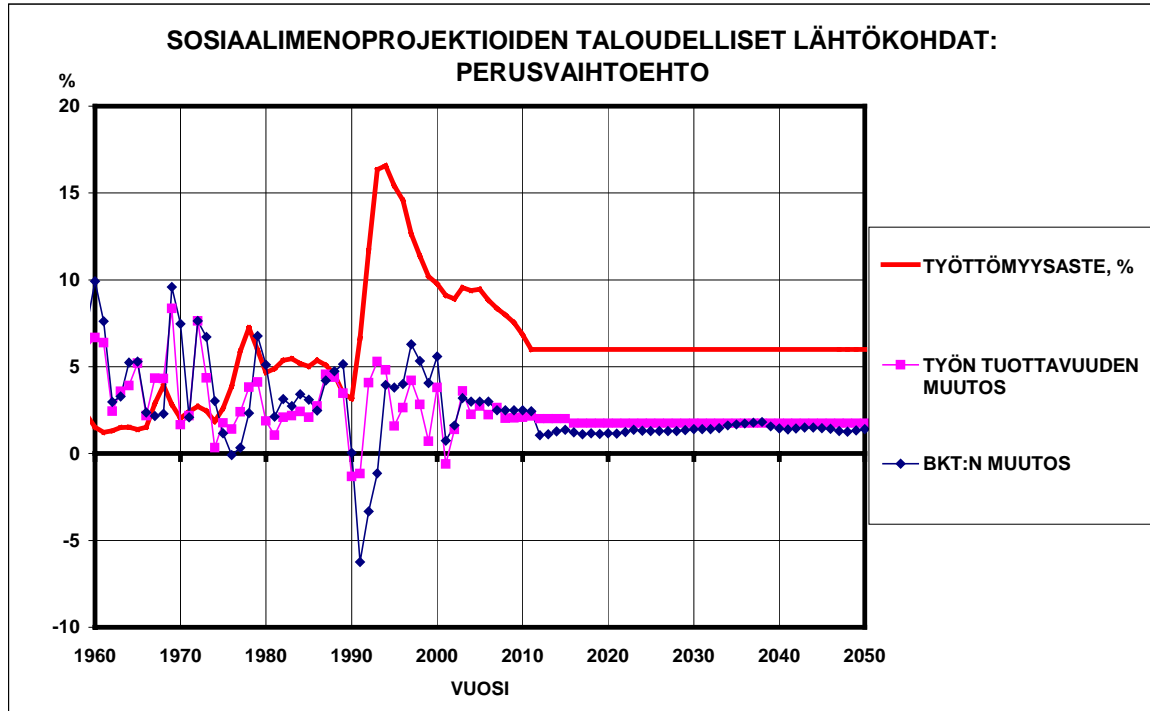
Työttömyysasteen oletetaan pitkällä aikavälillä vähenevän 6 prosenttiin. Tähän liittyy työllisyysasteen kohoaminen vähitellen runsaaseen 70 prosenttiin. Työllisyyskehitykseen vaikuttaa myös eläkkeensaajien ja opiskelijoiden väestöosuuden kehitys. Osa-aikaeläkkeen yleistymisen nostaa osaltaan työllisyysastetta, mutta se näkyy myös eläkkeensaajien väestöosuudessa.

Perusvaihtoehdossa työttömyysaste alenee samanaikaisesti työikäisen työvoiman määrän supistumisen kanssa. Tällöin oletetaan, että eläkkeelle poistuvat voidaan korvata työttömillä.

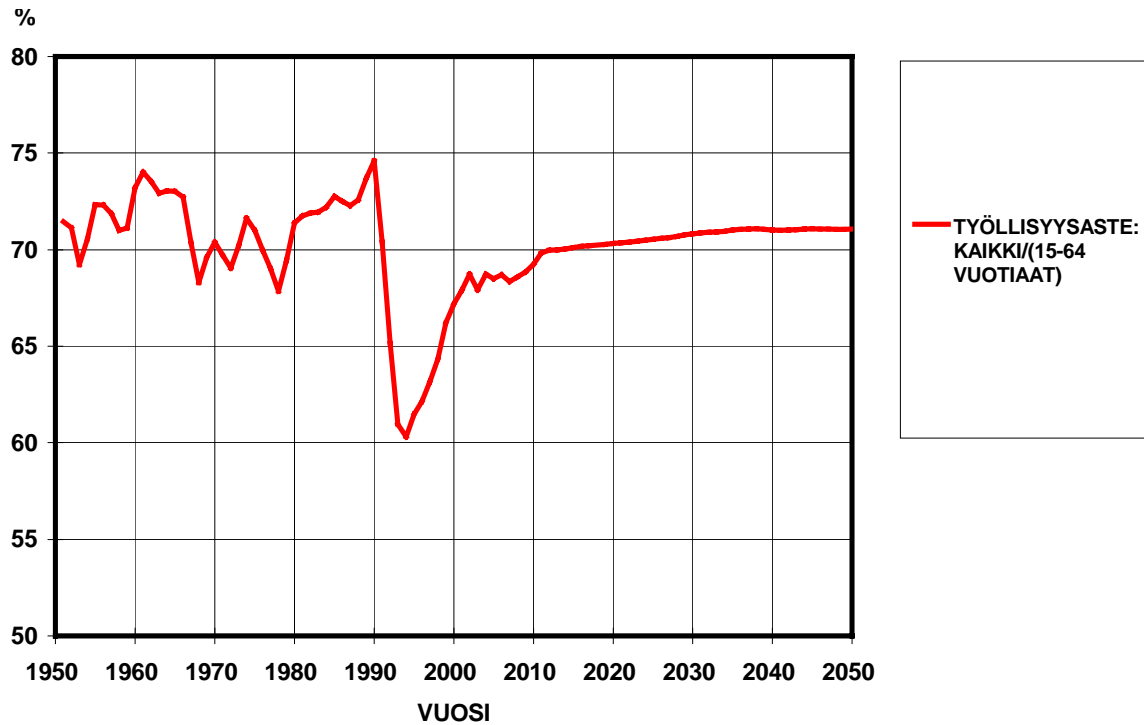
---

<sup>67</sup> Valtiomministeriön arvio, jossa selityksenä on vienti- ja tuontihintojen arvioitu kehitys.

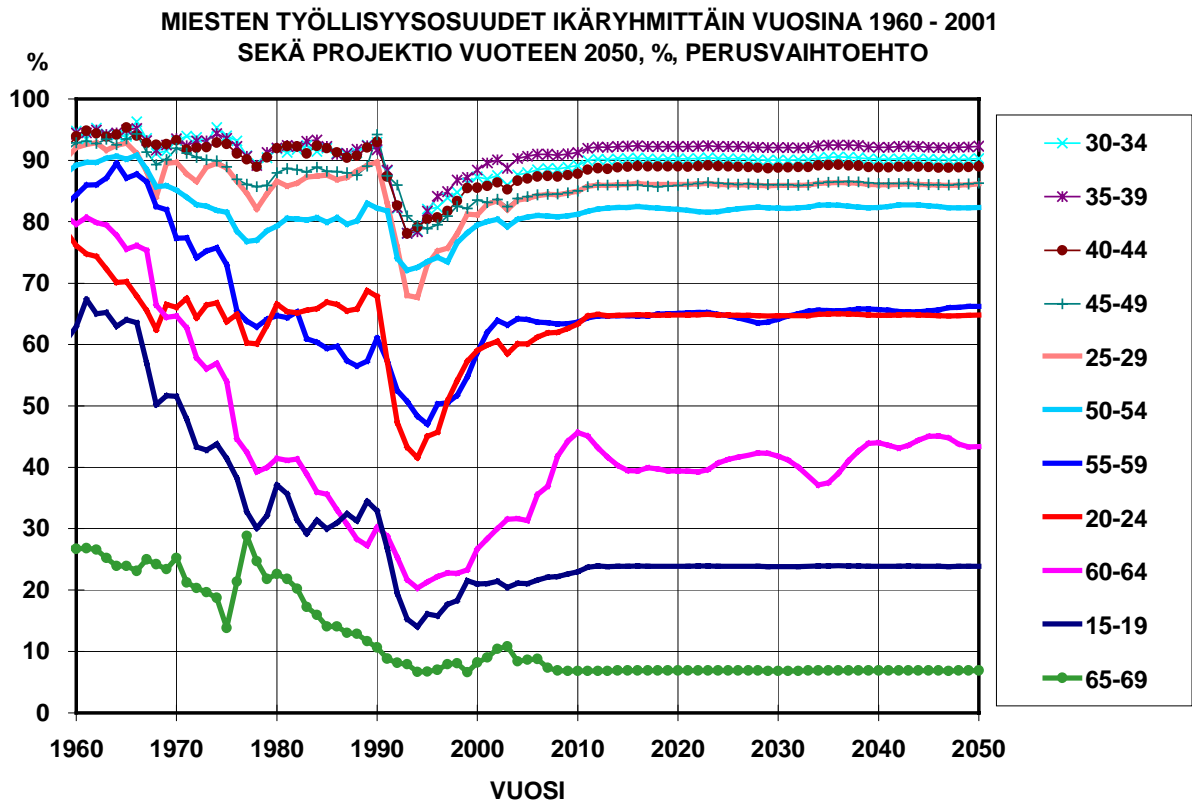
Kuvio 68.



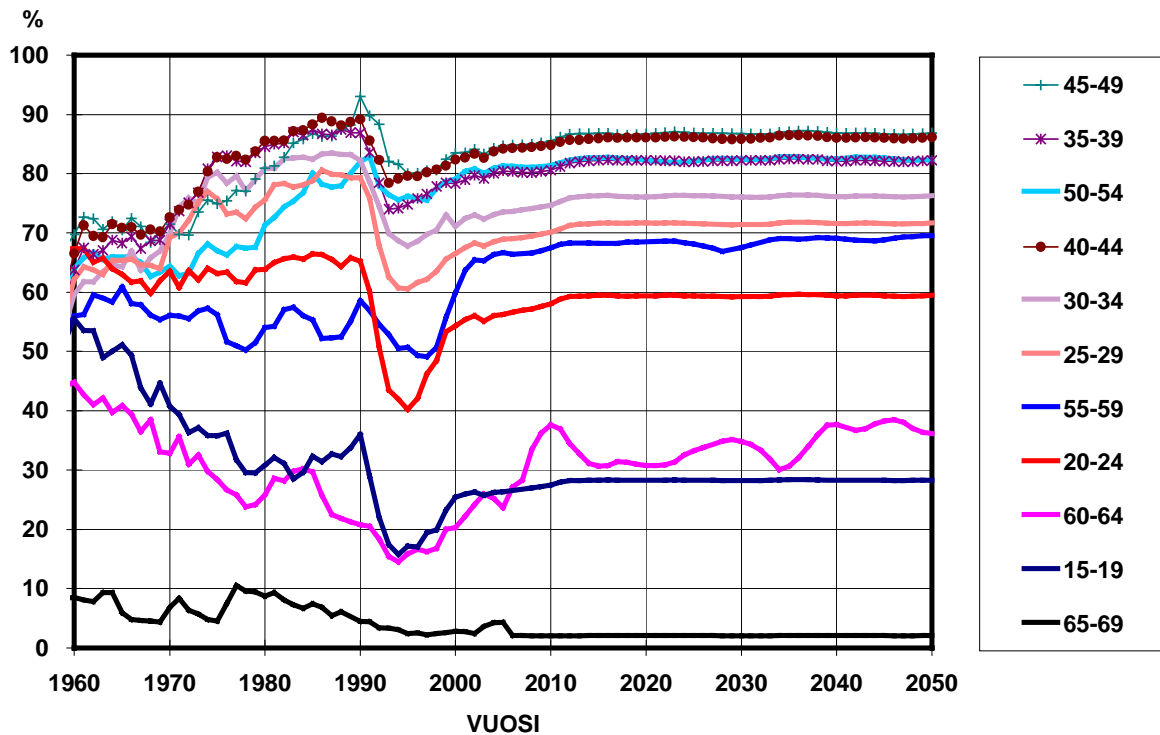
Kuvio 69. Työllisyysaste vuosina 1951-2001 sekä projektio vuoteen 2050, perusvaihtoehto, %



Kuvio 70.



Kuvio 71. Naisten työllisyysosuudet ikäryhmittäin vuosina 1960 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050, perusvaihtoehto, %



Funktionaalinen tulonjako ts. palkkojen ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen suhde markkinahintaiseen kansantuotteeseen pysyy peruslaskelmassa likimain 1990-luvun lopun tasolla. Se merkitsee samalla sitä, että työvoimakustannukset kohoavat samalla nopeudella työn tuottavuuden kanssa.

Työn tuottavuuden lisäyksen oletetaan olevan keskimäärin 2,5 prosenttia vuosina 2002-2007, 2,0 prosenttia vuosina 2008-2015 ja 1,75 prosenttia vuosina 2016-2050. Alkuvuosien kehitys vastaa valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennustetta. Pitkällä aikavälillä työn tuottavuuden kehitys vastaa EU-maiden öljykriisin jälkeistä keskimääräistä tuottavuuskehitystä. Työn tuottavuuden kehitykseen vaikuttaa työvoiman laatu ja koulutus sekä taloudellisen kasvun painopistealue. Taloudellisen kasvun painottuessa palveluelinkeinoihin ja teollisuuden työvoimaosuuden supistuessa on työn tuottavuuskehitys hitaampaa. Pitkäaikaistyöttömien ja ylipäättään marginaalityövoiman työllistäminen hidastaa työn tuottavuuden kasvua.

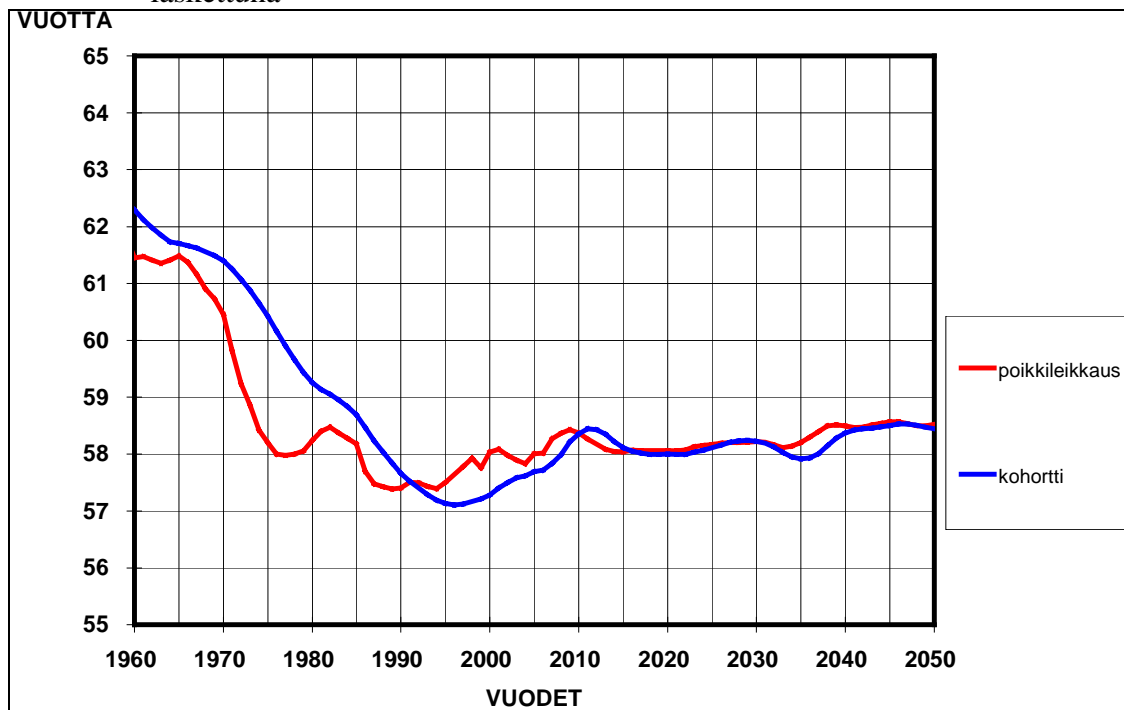
### **6.1.3. Sosiaalipolitiikkaa koskevat oletukset**

Osa sosiaalimenoja koskevista oletuksista voidaan johtaa suoraan työttömyyttä koskevista oletuksista (työttömyysturva, toimeentulotuki ja asumistuki) ja välillisesti työllisyysoletuksista (työssäolosta syntyy oikeus etuuteen usean ansiosidonnaisen etuuden tapauksessa). Sosiaalipolitiikkaa koskevat oletukset liittyvät etuuden saamisen ehtoihin tai etuuksien tasoon. Selkeitä esimerkkejä ovat esimerkiksi eläke-etuuksiin liittyvät ikärajat. Etuuksien tasoon vaikuttavat muun muassa etuuden alkumäärän määräytyminen, ansiosidonnaisuus ja jatkuvan etuuden indeksisidonnaisuus. Peruslaskelmassa etuudet on pyritty arvioimaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisina. Indeksisidonnaisuuden osalta periaatteesta on poikettu siten, että kokonaan indeksiin sitomattomiin etuuksiin, muun muassa lapsilisiin, on kuitenkin tehty elinkustannusindeksin muutoksia vastaavat korotukset eli taseasuuruisten (ei tulovähenteisten) etuuksien reaaliarvo säilyy.

Eläkkeiden alkavuus ja eläkkeensaajien väestöosuus ovat sosiaalimenojen suuruuden kannalta merkityksellisiä. Periaatteessa eläkkeiden alkavuuksina tulisi laskelmissa käyttää useamman vuoden keskiarvoa, mutta suurien lainsäädäntöä ja tilastointia koskevien muutosten vuoksi se ei ole yleensä mahdollista. Työttömyyseläkkeiden alkavuudet seuraavat työttömyyden laskua viiden vuoden viiveellä. Työttömyyseläkkeiden alkavuuksien aleneminen heijastuu työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuksien lisääntymisenä.



Kuvio 72. Eläkeikä vuosina 1960 – 2000 poikkileikkaus- ja kohorttitietojen perusteella laskettuna



#### 6.1.4. Sosiaali- ja terveyspalvelumenojen lähtökohdat

##### Palvelujen kustannusrakenne

Kuntien ja kuntayhtymien menot ja tulot lasketaan oheisen kehikon mukaisesti, joka perustuu kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston luokitukseen. Kuntien ja kuntayhtymien menojen lisäksi sosiaalimenolaskelmissa palveluihin luetaan vakuutusmuotoiset, lähinnä sairausvakuutuksen korvaamat terveyspalvelut ja matkat. Sairausvakuutuksen korvaamia lääkkeitä ja palveluja ei tässä käsitellä.

Kuntien ja kuntayhtymien sulautetussa meno/tulokehikossa ostopalvelut sisältyvät asiakaspalvelujen ostoihin. Avustukset kotitalouksille käsittävät pääasiassa toimeentulotukimenot ja elatustuen ennakot bruttona sekä pienten lasten hoidon tuet (kotihoito-tuki) ja omaishoidon tuki. Takaisinperinnät/muut tulot ovat etupäässä elatustukien ennakkomaksujen takaisinperintöjä. Kuntien oma palvelutuotanto saadaan vähentämällä kokonaistuotannosta asiakaspalvelujen ostot.

Taulukko 14. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalvelumenot vuosina 1998-2000

Sosiaali- ja terveyspalvelut yhteensä, menot mmk	1998	1999	2000
+ Palkat	28 770	29 346	30 691
+ Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut	8 937	9 116	9 434
= <b>Arvonlisä (netto)</b>	37 707	38 462	40 125
+ Poistot	1 088	1 127	1 246
= <b>Arvonlisä (brutto)</b>	38 795	39 589	41 371
+ Asiakaspalvelujen ostot	2 817	3 071	3 493
+ Muiden palvelujen ostot	5 218	5 612	6 372
+ Aineet, tarvikkeet ja tavarat	5 161	5 321	5 701
+ Vuokramenot (netto)	1 742	1 818	1 970
+ Muut menot	305	320	256
+ Vyörytyserät (netto)	294	342	361
= Välituotekäyttö	15 538	16 484	18 153
= <b>Kokonaistuotanto</b>	54 333	56 073	59 524
+ Avustukset (tulonsiirrot kotitalouksille)	7 115	7 181	7 577
= <b>Kokonaismenot</b>	61 447	63 254	67 102
- Maksut	5 368	5 655	5 833
- Avustukset ja myyntitulot valtiolta ja EU:lta	1 678	1 728	1 907
- Avustukset ja myyntitulot muilta	1 092	1 344	1 965
- Takaisinperinnät/muut tulot	708	704	704
= <b>Kuntien rahoitusosuus ml. poistot</b>	52 601	53 822	56 693

Taulukko 15. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sisäinen sektorijako vuonna 2000

	kokonais- tuotanto mmk	ostopal- velut mmk	%	oma- tuotanto mmk	muut palvelut mmk	%
<b>Sosiaalipalvelut</b>	26 604	3 182	12	23 421	2 961	13
Hallinto	2 386	-155	-6	2 540	705	28
Lasten päivähoito	9 155	403	4	8 752	713	8
Lasten ja nuorten laitoshuolto	959	490	51	469	27	6
Muut lasten ja perheiden palvelut	1 125	289	26	835	185	22
Vanhusten laitoshuolto	3 845	371	10	3 474	329	9
Vammaisten laitoshuolto	855	133	16	722	80	11
Suojatyö ja työhön kuntoutus	787	112	14	675	107	16
Kotipalvelut	2 691	140	5	2 551	259	10
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	3 436	1 156	34	2 281	401	18
Päihdehuolto	497	191	38	306	29	10
Muu sosiaali- ja terveystoimi	869	53	6	816	125	15
<b>Terveyspalvelut</b>	32 823	311	1	32 512	3 411	10
Perusterveydenhuolto (pl. hammashuolto)	11 838	276	2	11 562	1 687	15
Perusterveydenhuollon hammashuolto	1 510	26	2	1 484	99	7
Erikoissairaanhoito	19 127	140	1	18 986	1 445	8
Ympäristöterveydenhuolto	348	-131	-38	479	180	38

*Taulukko 16. Asiakasmaksukertymät ja rahoitusosuudet sektoreittain vuonna 2000*

	kokonais- tuotanto mmk	asiakas- maksut mmk	%
<b>Sosiaalipalvelut</b>	26 604	3 402	13
Hallinto	2 386	5	0
Lasten päivähoido	9 155	1 422	16
Lasten ja nuorten laitoshuolto	959	26	3
Muut lasten ja perheiden palvelut	1 125	33	3
Vanhusten laitoshuolto	3 845	864	22
Vammaisten laitoshuolto	855	43	5
Suojatyö ja työhön kuntoutus	787	36	5
Kotipalvelut	2 691	451	17
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	3 436	467	14
Päihdehuolto	497	44	9
Muu sosiaali- ja terveystoimi	869	12	1
<b>Terveyspalvelut</b>	32 823	3 212	10
Perusterveydenhuolto (pl. hammashuolto)	11 838	1 363	12
Perusterveydenhuollon hammashuolto	1 510	360	24
Erikoissairaanhoido	19 127	1 454	8
Ympäristöterveydenhuolto	348	34	10

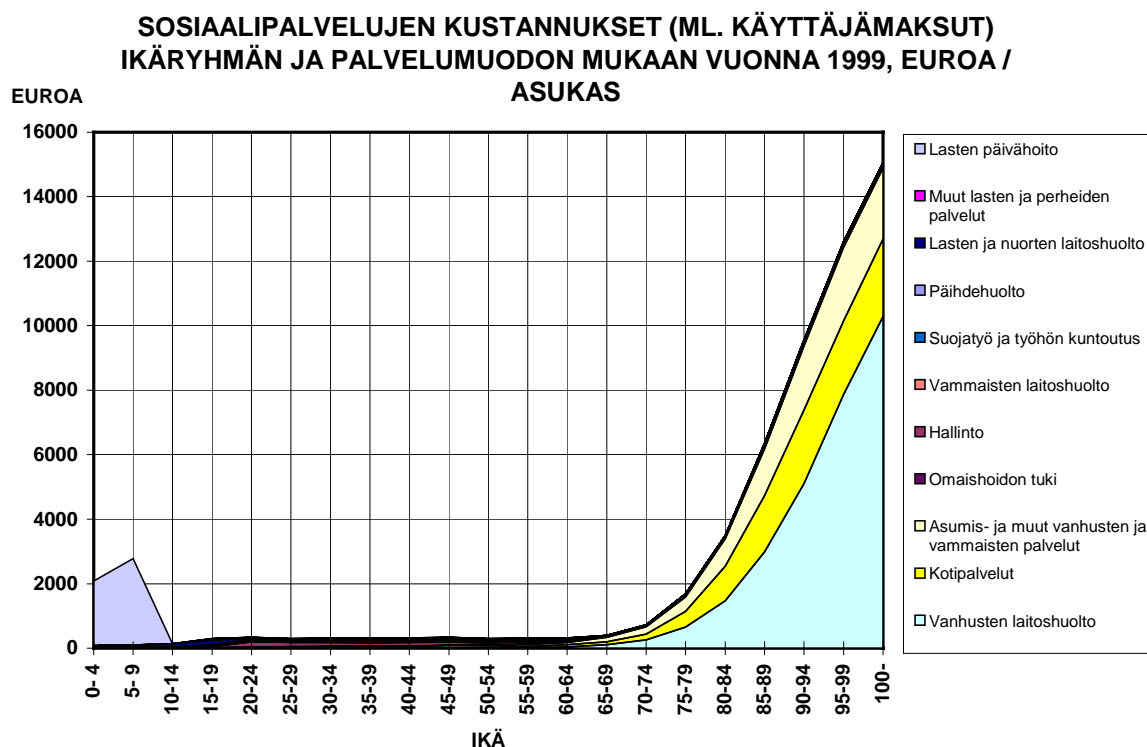
Kuntien- ja kuntayhtymien oman tuotannon lisäksi voidaan myös ostopalvelujen käyttö ja tuotanto mallittaa suoritettujen avustusten avulla useissa sosiaalipalveluissa eli vanhusten ja vammaisten laitoshuollossa, kotipalveluissa, asumispalveluissa (muut vanhusten ja vammaisten palvelut) sekä päihdehuollossa. Tällöin voidaan tehdä suhteellisen helposti vaihtoehtolaskelmia painottaen kuntien omaa tuotantoa ja yksityisiltä ostettuja palveluja eri tavoin. Aineiston laadun vuoksi ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä laskelmia, jotka perustuisivat julkisen ja yksityisen sektorin tuottavuuseroihin. Suoritteiden ja kustannusten suhteella mitatut tuottavuuserot heijastavat todennäköisesti lähinnä palvelusuoritteiden laatueroja.

Terveydenhuollossa ostopalvelujen osuus kokonaistuotannosta on vähäinen. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sektorijakoa täydennetään jakamalla ne avopalveluihin ja vuodeosastohoitoon.

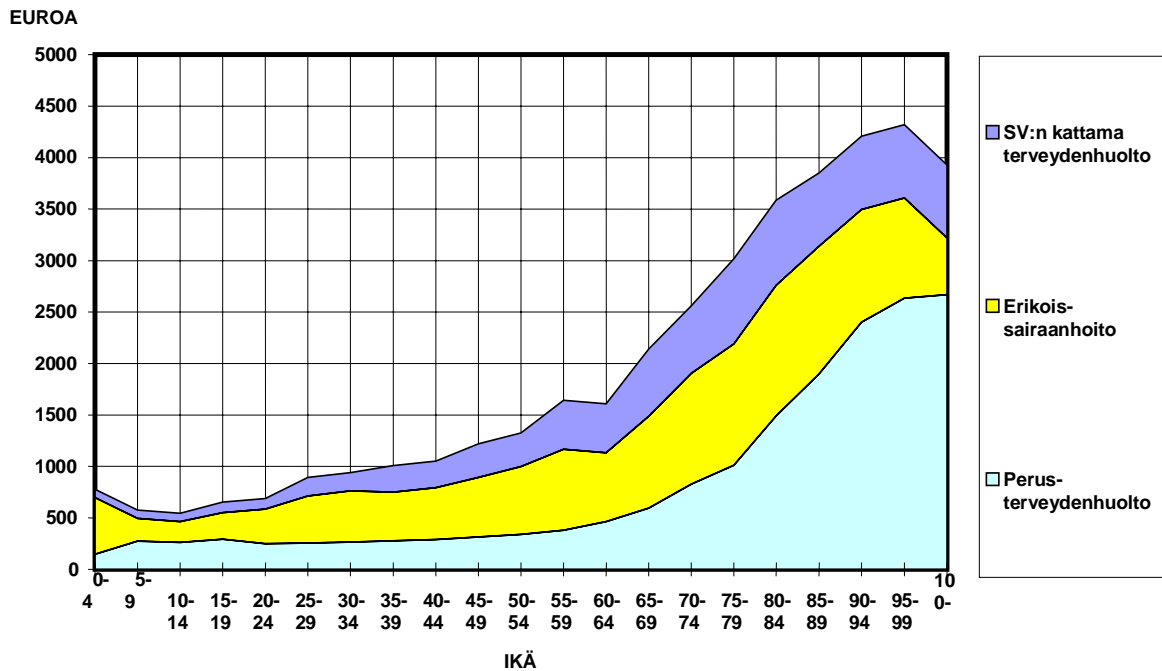
Kytkeä palvelusuoritteiden kuten hoitopäivä- ja käyntimäärien, henkilöstön määrän ja kustannusten välillä on sosiaalipalveluissa täysin suoraviivainen. Kustannukset ja henkilöstöresurssit jaetaan ikäryhmittäin suoritteiden mukaisesti. Terveydenhuollossa henkilöstöresurssien jakautumaa on korjattu kustannusten ikäryhmittäisten jakautumatietojen avulla (Häkkinen ym. 2000). Keskeinen oletus, jota tosin voidaan kritisoida, on että palkkataso ja kustannusrakenne ovat samanlaisia avo- ja laitoshoidossa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö- ja kustannuslaskelmissa on lähtökohtaoletuksena sektorikohtainen palvelujen käytön ikä- ja sukupuolivakioisuus. Jos projektioissa palvelujen käyttö on vakioitu iän ja sukupuolen suhteen, lasketut muutokset johtuvat yksinomaan arvioidusta väestökehityksestä. Menetelmää kohtaan voidaan esittää paljonkin kritiikkiä, mutta viime kädessä kyse on palveluiden käytön vakioisuutta koskevasta oletuksesta. Pal-

Kuvio 73.



Kuvio 75. Terveyspalvelujen kustannukset (ml. Ikäryhmän ja palvelumuodon mukaan vuonna 1999, euroa/asukas



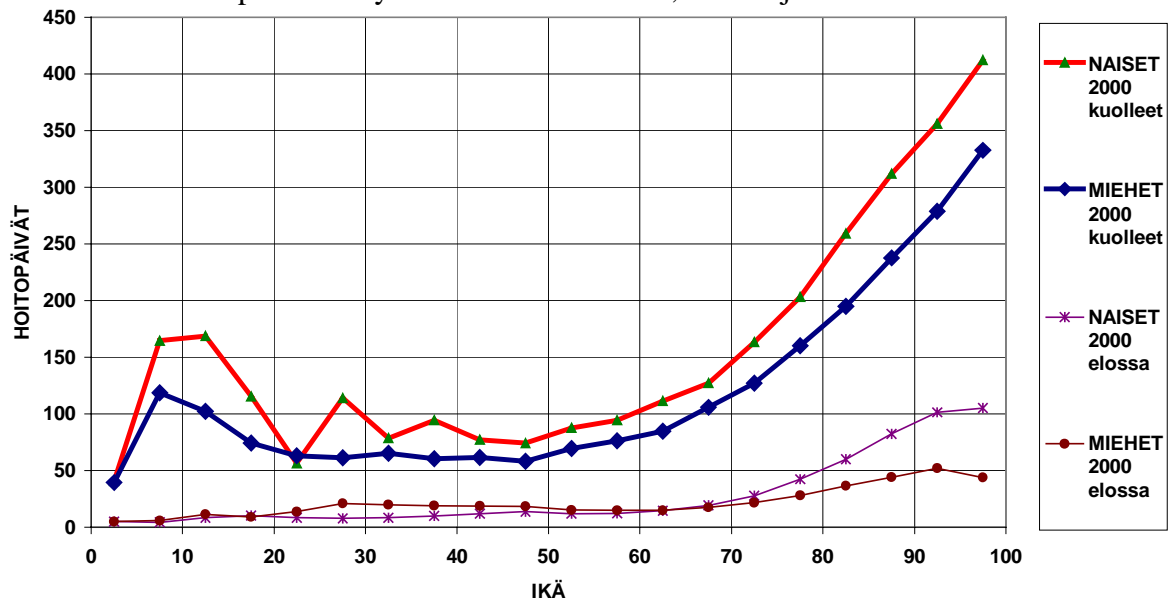
### Sosiaali- ja terveyspalvelujen perusvaihtoehto sekä sukupuolen ja iän mukaan vakioitu sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö

Sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta tarkastellaan seuraavia laskelmia:

1. Perusvaihtoehto: palveluiden käyttö on jaettu kahteen komponenttiin eli kuolemaa edeltäneenä neljänä vuotena tapahtuneeseen palvelujen käyttöön ja muun väestön palveluiden käyttöön. Tästä käytetään kuvioissa nimeä "**osa hoidon tarpeesta kuolleisuuden mukaan**" sekä tekstissä nimeä **perusvaihtoehto**.
2. Vertailuvaihtoehto, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö pysyy ikäryhmittäin vuoden 2000 tasolla. Tästä käytetään jäljempänä kuvioissa termiä "**vuoden 2000 ikäryhmittäinen käyttö**".

Kummassakin ryhmässä palvelujen käytön ikäprofiilin oletetaan säilyvän muuttumattomana vuoden 2000 tasolla (ks. kuvio). Muu kuin kuolemaan liittyvä sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö jaetaan laitoshoidossa edelleen kahteen komponenttiin: sairastuvuuteen tai hoitoon hakeutuvuuteen sekä hoidon kestoon tai intensiteettiin. Oheinen kuvio kuvaa hoitopäiviä molemmilla laskentatavoilla iän ja sukupuolen mukaan.

Kuvio 76. Hoitopäivät neljän kuolemaan edeltäneen vuoden aikana ja muun väestön hoitopäivät ikäryhmittäin vuonna 2000, miehet ja naiset

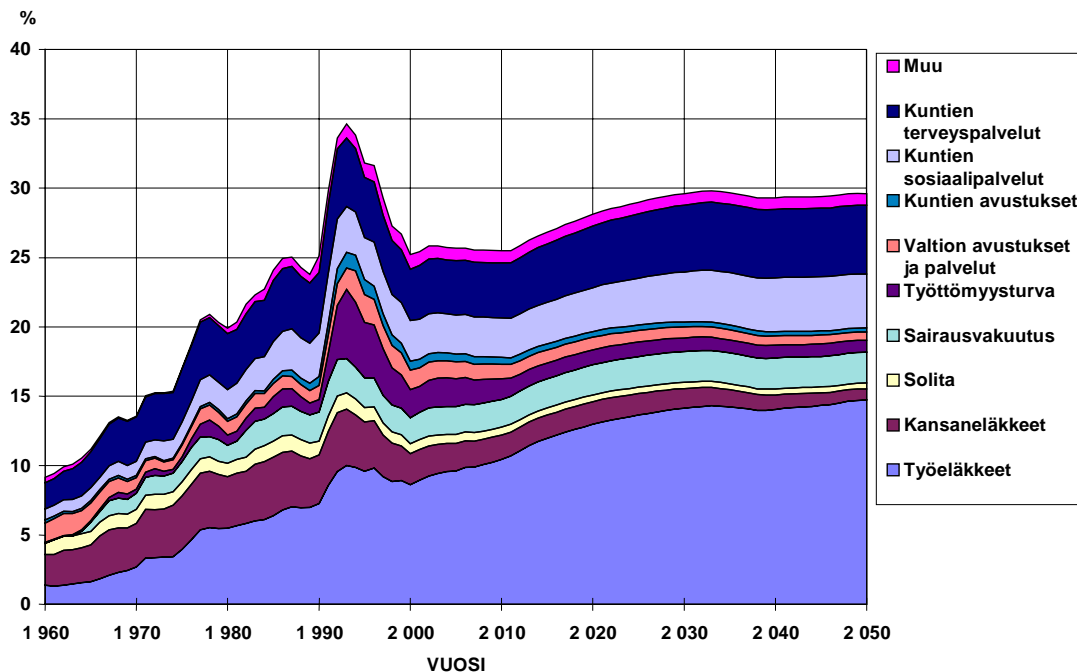


## 6.2. Sosiaalimenojen arvioitu kehitys vuosina 2000-2050

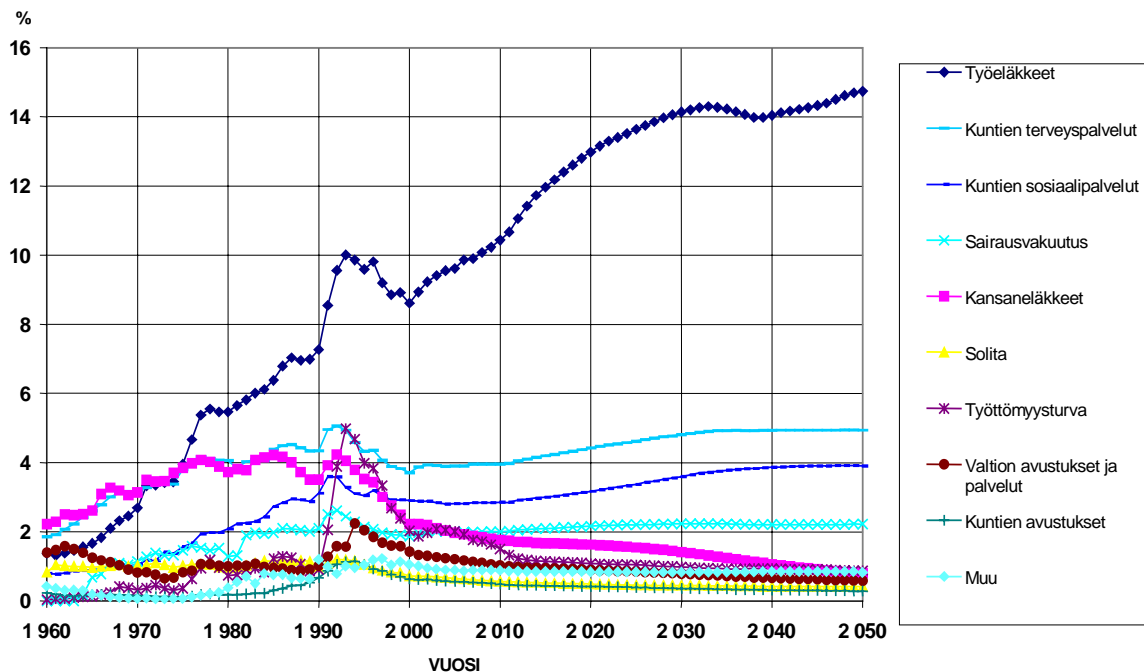
### Sosiaalimenojen kehitys peruslaskelman mukaan

Sosiaalimenoenusteiden perusvaihtoehdossa sosiaalimenot kohoavat suhteessa bruttokansantuotteeseen laskelmien mukaan väestön ikääntymisen seurauksena nykyisestä vajaasta 25 prosentista vajaaseen 30 prosenttiin vuonna 2030 ja jäävät suhteellisen korkealle tasolle vuoteen 2050 saakka. Institutionaalisen, järjestelmien hallinnollista jakoa kuvaavan sosiaalimenojen luokittelun mukaan työeläkemenot kohoavat noin kuusi prosenttiyksikköä, mutta kokonaiseläkemenot vain noin viisi prosenttiyksikköä kansaneläkemenojen pienenemisen vuoksi. Kuntien järjestämien sosiaali- ja terveysten palvelujen kansantuoteosuus kasvaa noin kaksi prosenttiyksikköä vuosina 2000-2050.

Kuvio 77. Sosiaalimenojen kehitys vuosina 1960 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:stä

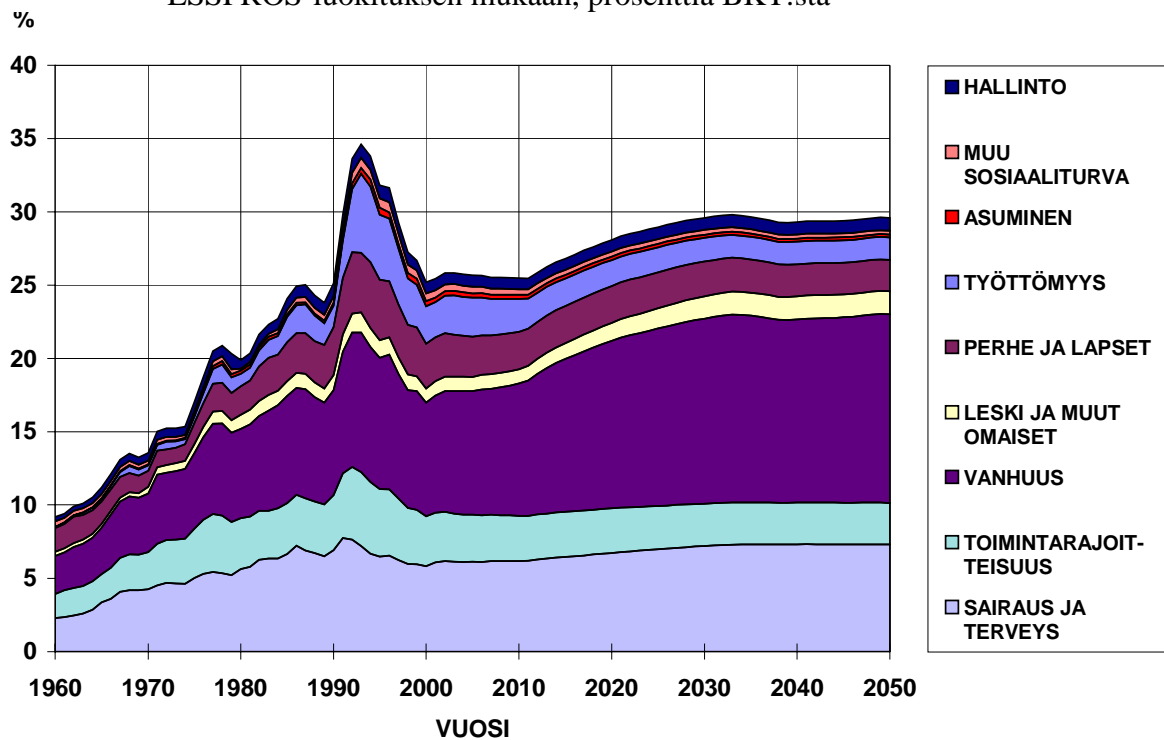


Kuvio 78. Sosiaalimenon komponenttien kehitys, prosenttia BKT:stä

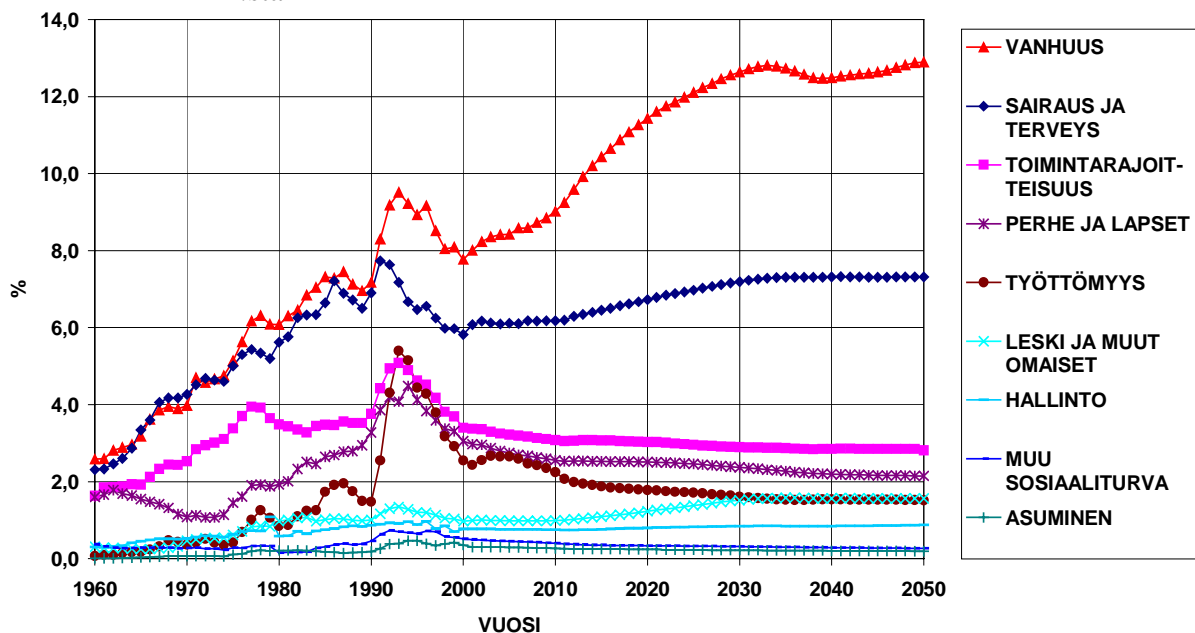


Viralliset sosiaalimenot esitetään kansainvälisen sosiaalimenojen ESSPROS –luokituksen mukaan ja sosiaalimenojen kansainvälinen vertailu on mahdollista ainoastaan tämän käsitteistön mukaisesti. ESSPROS –luokituksen mukaan sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kasvu tapahtuu lähinnä vanhuus- ja sairaus- ja terveystennoissa (liite). Leskiä ja muita omaisia koskevien menojen kasvu johtuu samaten vanhenevan väestön leskeneläkemenojen kasvusta.

Kuvio 79. Sosiaalimenot vuosina 1960-2001 sekä projektio vuoteen 2050 kansainvälisen ESSPROS-luokituksen mukaan, prosenttia BKT:sta



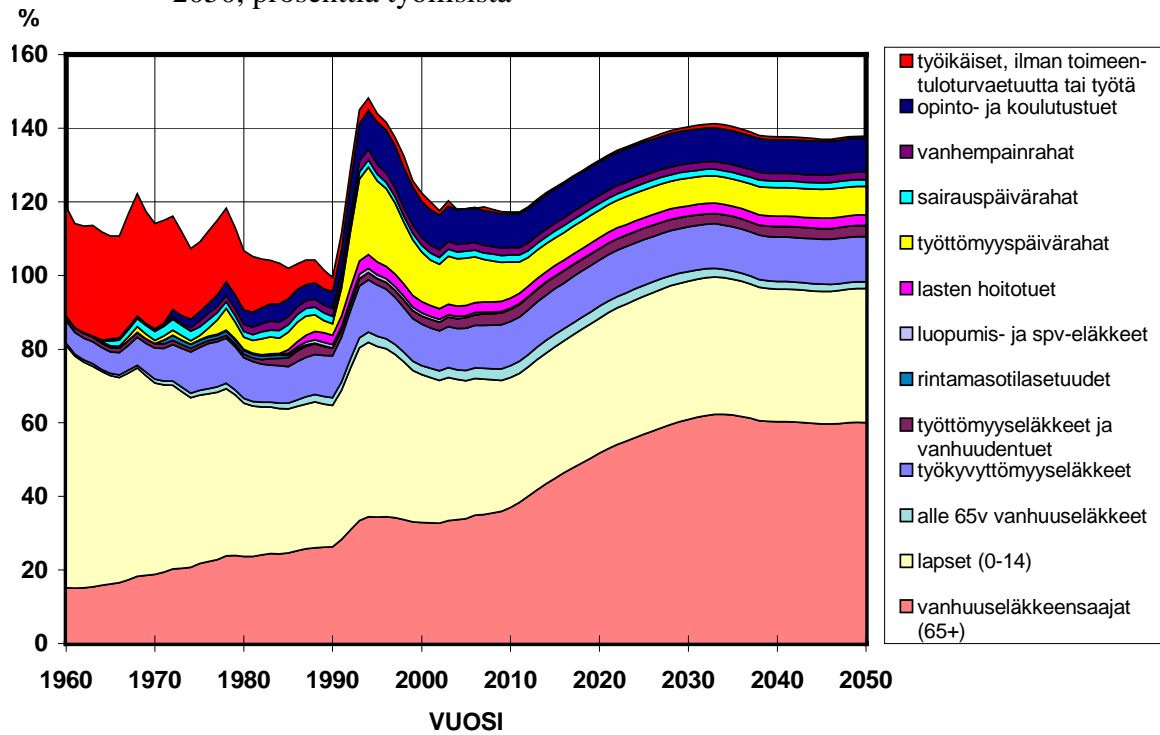
Kuvio 80. Sosiaalimenojen komponenttien kehitys vuosina 1960 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050 kansainvälisen ESSPROS-luokituksen mukaan, prosenttia BKT:sta



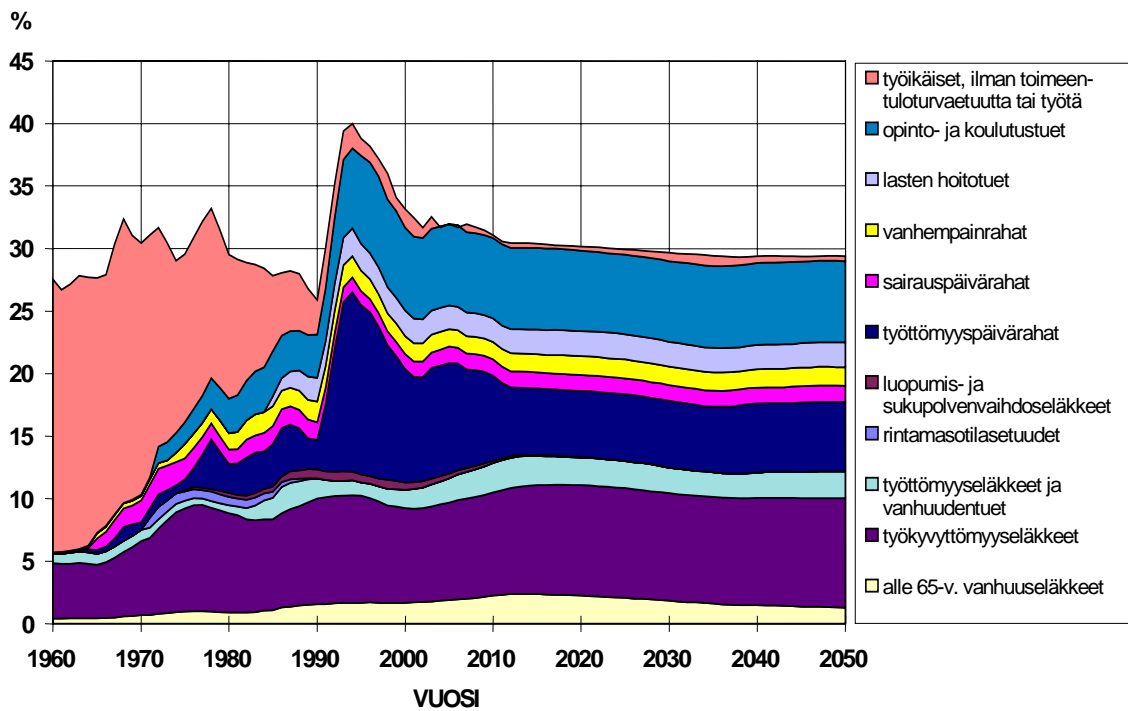
Sosiaalimenojen kasvuun vaikuttaa toisaalta etuuden saajien väestöosuuden ja toisaalta etuustason kehitys. Toimeentuloturvaetuuden saajien kehitystä voidaan kuvata elatussuhteella ja sen osittamisella eri etuudensaajien komponenteiksi. Elatussuhteen heikkeneminen johtuu ensisijassa 65 vuotta täyttäneen väestön määrän kasvusta suhteessa työllisiin.



Kuvio 81. Elatussuhde ja sen komponentit vuosina 1960 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia työllisistä



Kuvio 82. Työkäisten etuudensaajien (pl. osa-aikaeläkkeensaajat) osuus työkäisestä väestöstä vuosina 1960-2000 sekä projektio vuoteen 2050, %



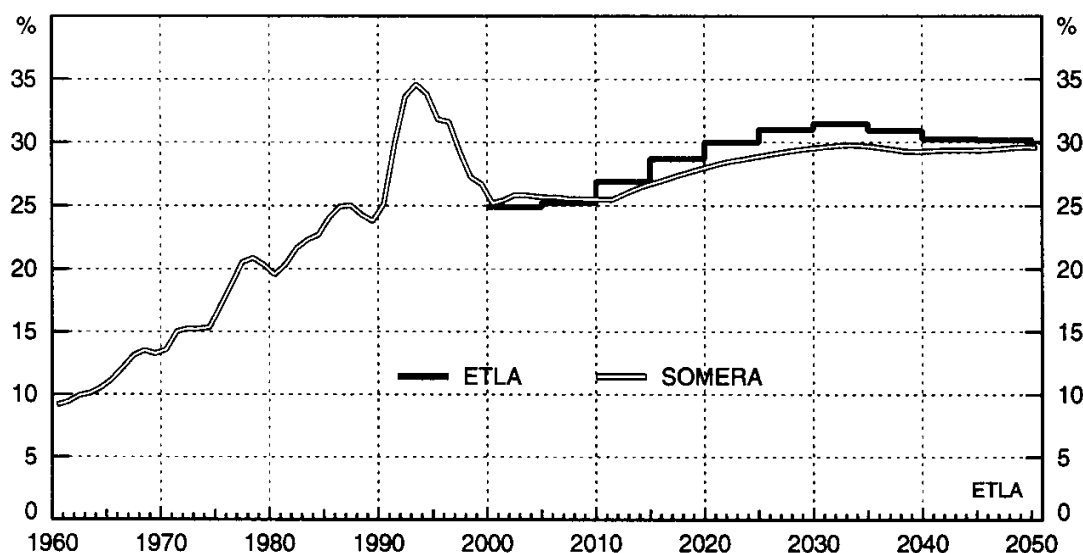
Edellinen kuvio havainnollistaa, että henkilövuosina laskettu työikäisten etuudensaajien väestöosuus pienenee hieman tarkastelujakson aikana, kun työllisyysaste kasvaa. Etuudensaajien väestöosuuden supistuminen johtuu ensisijaisesti työttömyyden työttömyyspäiväraha-päivien vähenemisestä.

### ETLA:n sosiaalimenoennuste kokonaistaloudellisella simulointimallilla

SOMERA-toimikunnan työhön liittyen sosiaali- ja terveysministeriö tilasi Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta tutkimuksen sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kehityksestä (Lassila ja Valkonen 2002). Tarkoituksena oli tuottaa kokonaistaloudellisella mallikehikolla SOMERA-tarkastelun tueksi vertailukelpoinen tutkimus sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kehityksestä sekä väestön ikääntymisen kansantaloudellisista vaikutuksista.

Oheisessa kuviossa verrataan SOMERAn peruslaskelmassa esitettyjä sosiaalimenoja suhteessa BKT:hen Lassilan ja Valkosen (2002) tutkimuksen tuottamaan vastaavaan aikaan. ETLAn FOG-mallilla<sup>68</sup> tehdyssä laskelmassa sosiaalimenot nousevat vuoden 2010 jälkeen hieman nopeammin ja korkeammalle kuin peruslaskelmassa. Tarkkoja syitä on vaikea yksilöidä. Erot johtuvat muun muassa siitä, että Lassilan ja Valkosen mallilaskelmassa hinnat ja palkat reagoivat kysyntään ja tarjontaan eri markkinoilla ja palkkasumman ja BKT:n arvon suhde muuttuu. Kansaneläkkeiden indeksioletuksessa on eroja. Lisäksi FOG-mallin taso on varsin aggregoitu, mikä vaikuttaa laskentatarkkuuteen. SOMERAn ja tämän tutkimuksen väestöennusteet poikkeavat myös hieman. Kokonaisuudessaan peruslaskelmien välinen ero on kuitenkin pieni, kun sitä vertaa tällaisiin arvioihin väistämättä liittyvään suureen epävarmuuteen.

Kuvio 83. Sosiaalimenojen kehitys suhteessa BKT:hen peruslaskelman mukaan ja ETLAn laskelman mukaan



### Elinaikainen työssäolo ja etuuksien käyttö

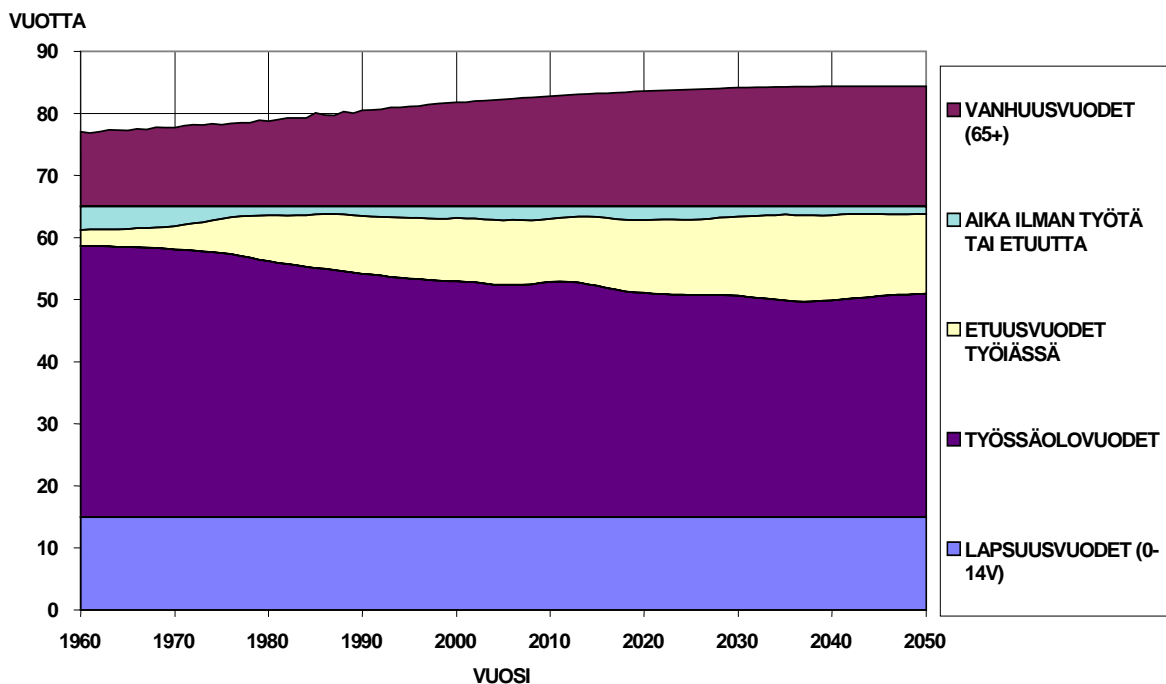
<sup>68</sup> Tutkimuksessa käytettävä FOG-malli on dynaaminen yleisen tasapainon numeerinen simulointimalli, jossa kotitaloudet ja väestö kuvataan limittäisten sukupolvien rakenteen avulla.

Poikkileikkaustarkastelua voidaan täydentää kohorttitarkastelulla. Ensinnäkin tiettynä vuonna 65 vuotta täyttävän henkilön kohorttiperusteisesti laskettu tuleva elinaika on määriteltä vanhuuseläkevuosiksi. Ajankäyttö ennen 65. syntymäpäivää on kuvattu kohortin elossa olevien jäsenten keskimääräisillä ajankäyttövuosilla. Eri etuusjärjestelmistä maksetut etuuspäivät on muutettu henkilövuosiksi.

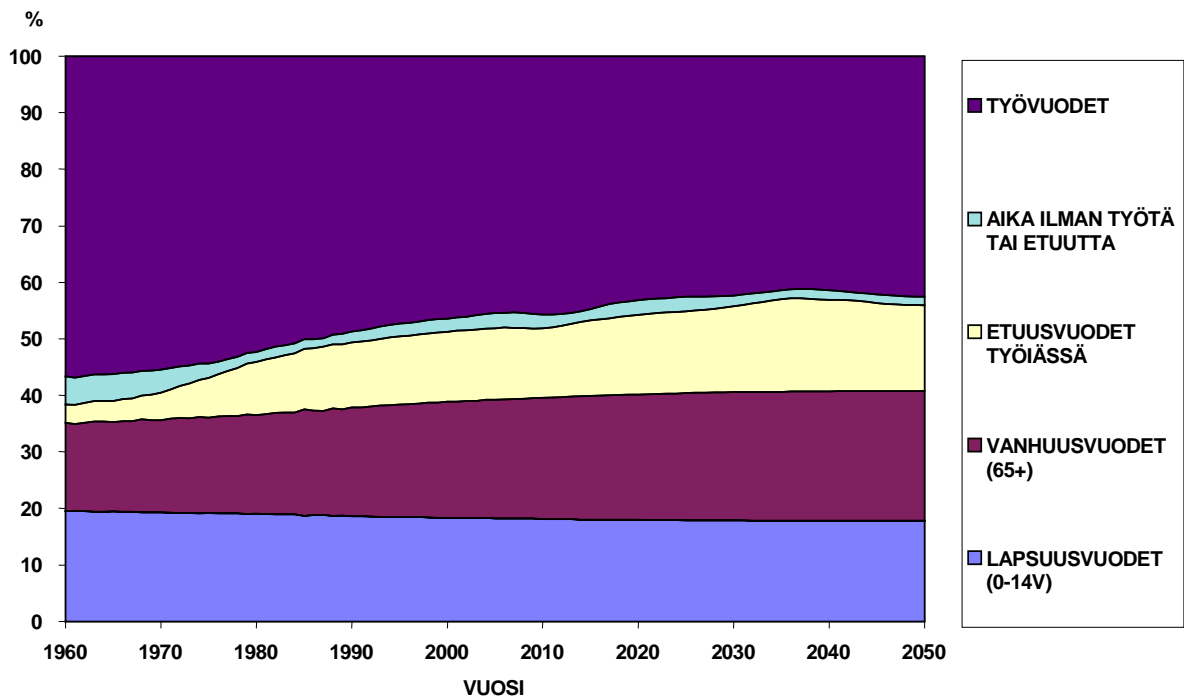
Ensiksi tarkastellaan jakoa työvuosiin ja ei-työssäolovuosiin ja eritellään etuusvuodet ja aika ilman etuutta. Etuusvuodet sisältävät myös ajan, jolta on nostettu opintorahaa. Lapsuus-aika ennen 15. syntymäpäivää käsitellään erillisenä, koska lapsilisä yksinään ei riitä toimeentuloksi. Miesten elinaikaisessa ajankäytössä korostuu toisaalta vanhuuseläkevuosien jo tapahtunut lisäys sekä se, että etuusvuodet ovat syrjäyttäneet työssäolovuosia työiässä. Aika, jolta miehet eivät ole olleet työssä tai jolta ei ole saatu jotakin etuutta, on suhteellisen vakaa eri vuosina.

Naisten kohdalla etuusaika on syrjäyttänyt aikaa, jolta etuuksia ei ole maksettu työiässä. Lisäksi työikäisten naisten työssäolovuosien määrä on lisääntynyt. 1990-luvun laman vaikutus työssäolovuosiin heijastuu elinaikaisiin työssäolovuosiin vielä vuosikymmeniä eteenpäin.

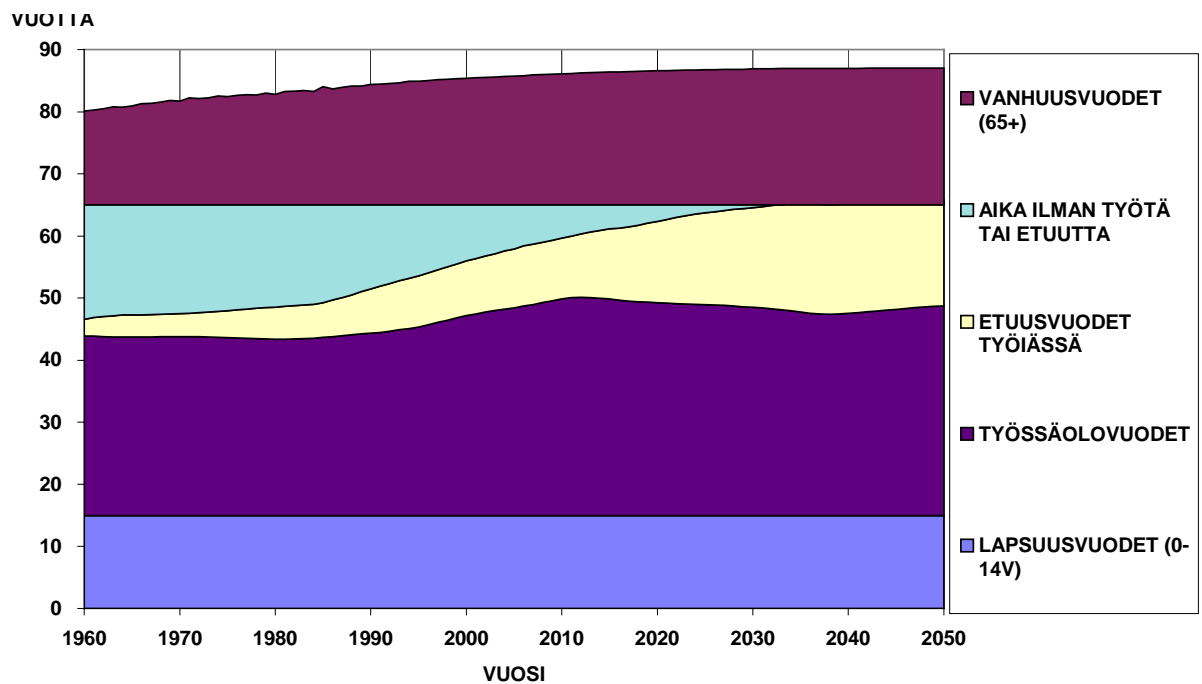
Kuvio 84. 65 vuotta täyttävän mieskohortin elinvuosien ajankäyttö, vuotta



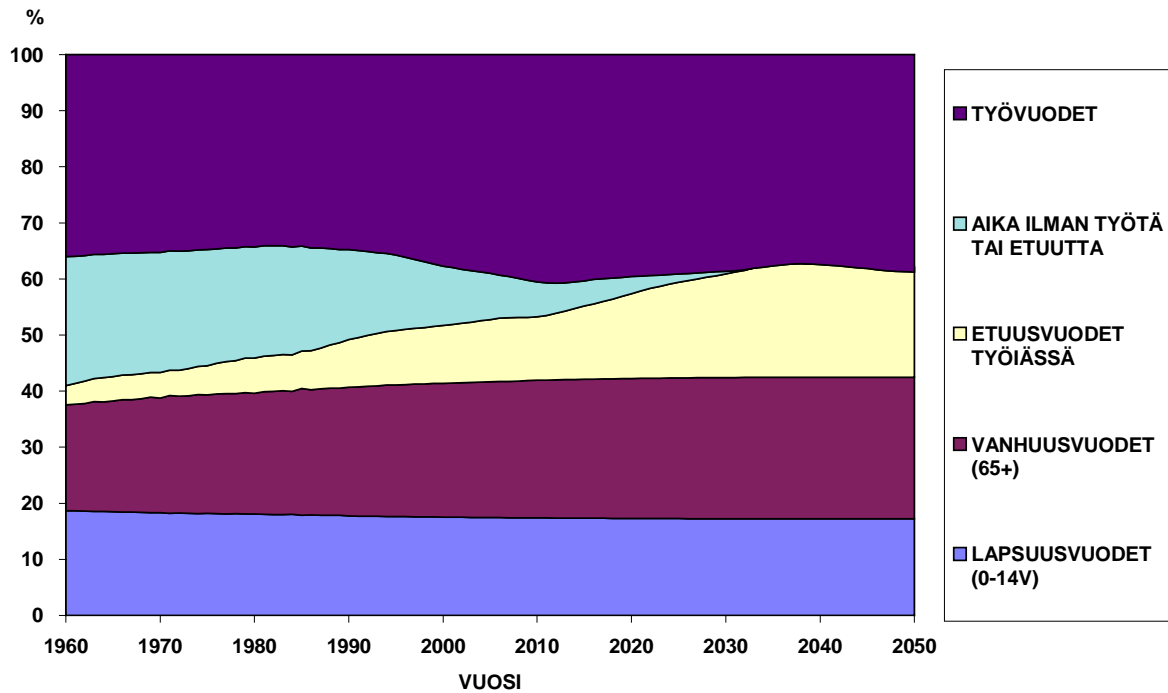
Kuvio 85. 65 vuotta täyttävän miehen elinvuosien jakautuminen, %



Kuvio 86. 65 vuotta täyttävän naiskohortin elinvuosien ajankäyttö, vuotta

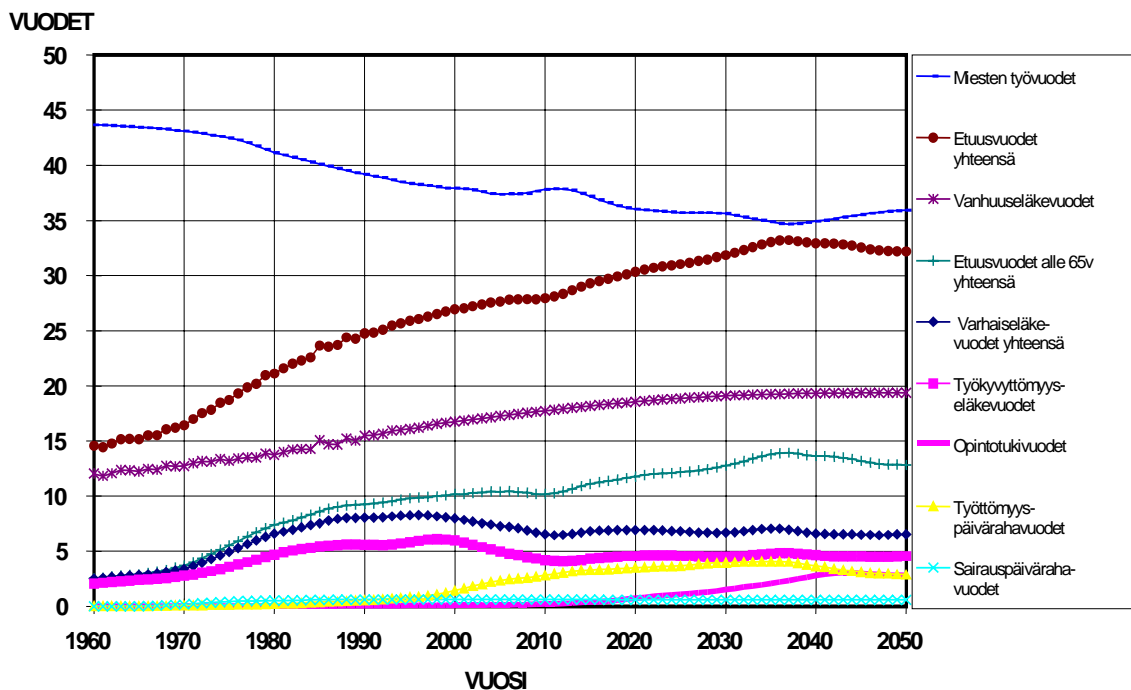


Kuvio 87. 65 vuotta täyttävän naisen elinvuosien jakautuminen, %

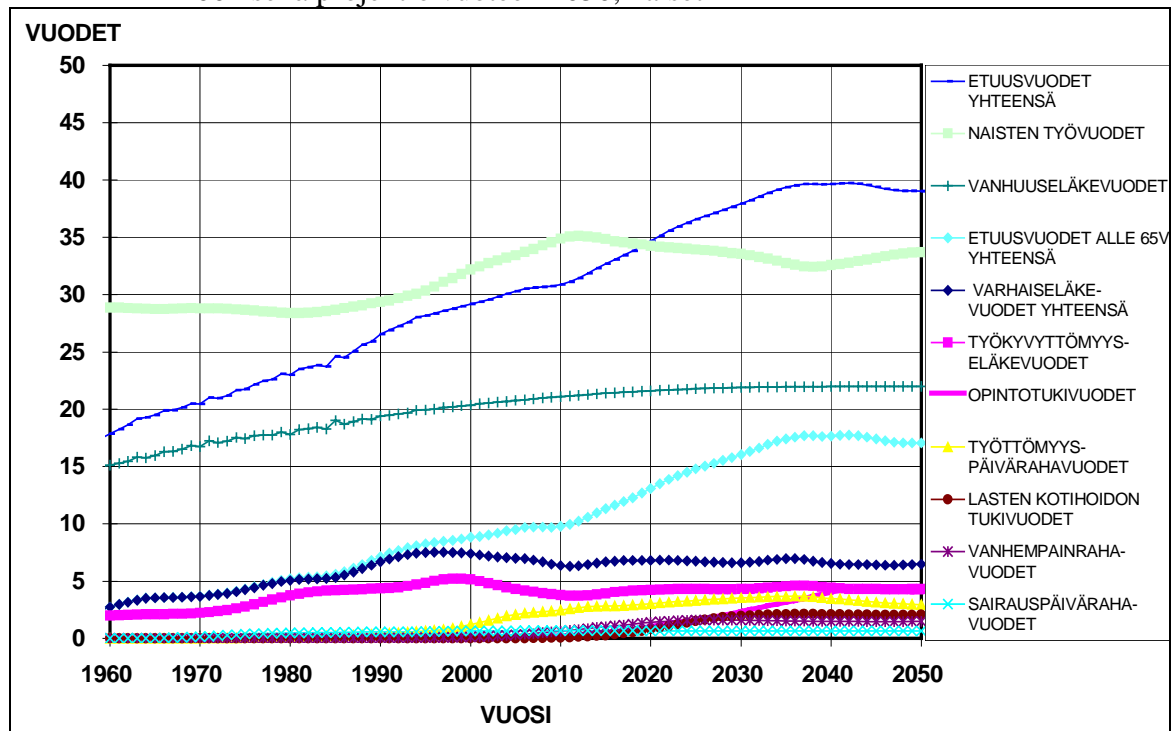


Ikäluokkien etuusvuosissa on eritelty vanhuuseläke- ja varhaiseläkevuodet. Lisäksi varhaiseläkkeistä on eritelty työkyvyttömyyseläkkeet. Miesten elinaikaisten etuusvuosien määrä (14 ikävuoden jälkeen) lähestyy vähitellen työvuosien määrää. Naisilla elinaikaisten etuusvuosien määrä ylittää työvuosien määrän nykykuorilla, mikä johtuu miehiin verrattuna pidemmästä opiskelusta ja vanhuuseläkeajasta sekä synnytykseen ja pienten lasten hoitoon liittyvistä ajoista.

Kuvio 88. Kohortin työ- ja toimeentuloturvaetusvuodet 65 vuoden iässä vuosina 1960 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050, miehet

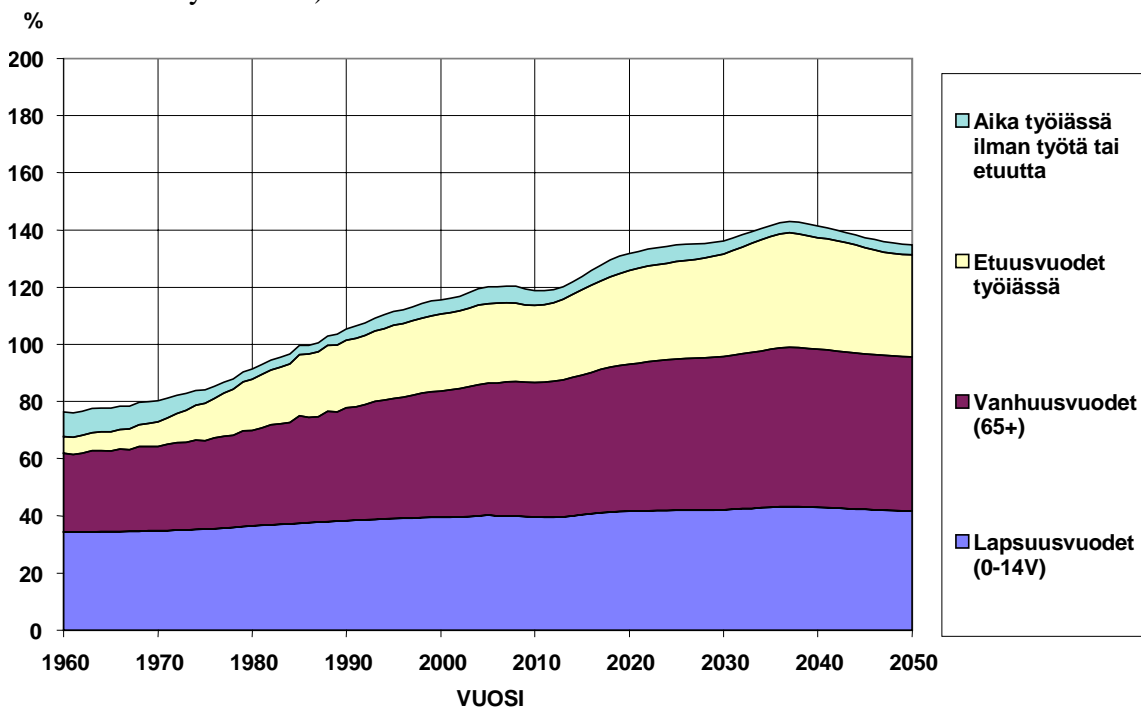


Kuvio 89. Kohortin työ- ja toimeentuloturvaetusvuodet 65 vuoden iässä vuosina 1960 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050, naiset

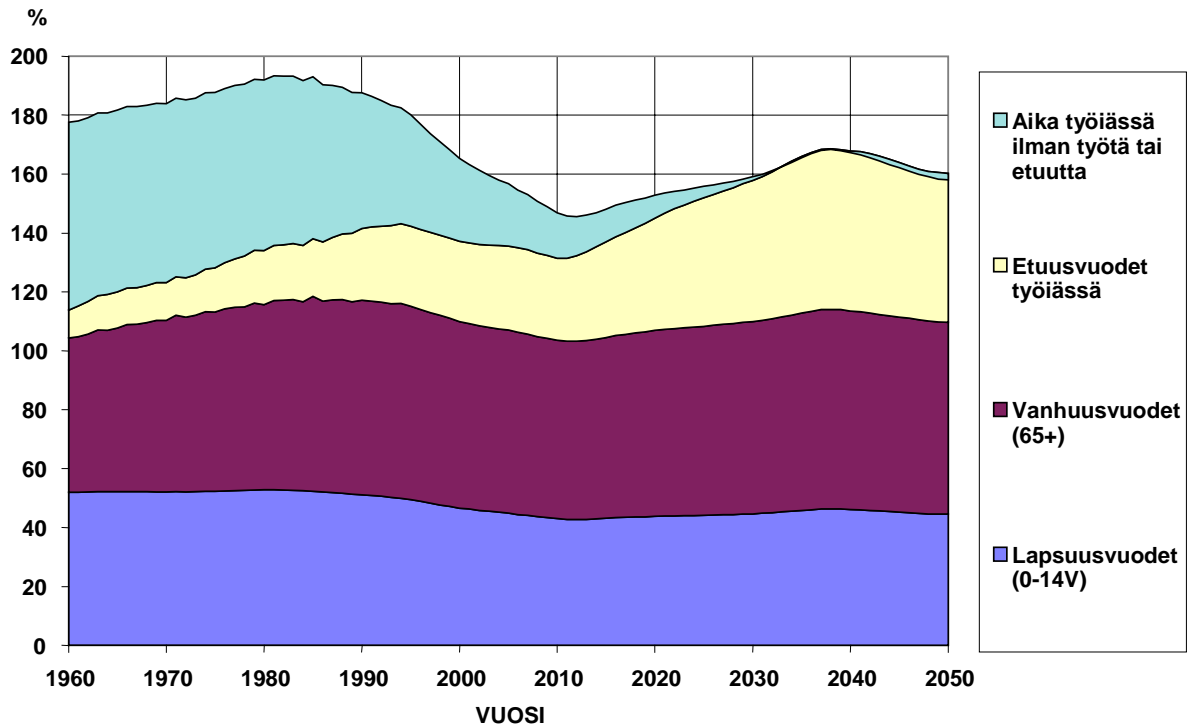


Miesten ja naisten välinen ero sen suhteen, mikä on työssäolovuosien suhde elinaikaisiin työssäolovuosiin, on katoamassa. Yhden huoltajan perhemallista on siirrytty naisten työsäkäynnin yleistyessä selvemmin kahden huoltajan malliin.

Kuvio 90. Kohortin elatussuhde 65 vuoden iässä, miehet (muut kuin työvuodet suhteessa työvuosiin)



Kuvio 91. Kohortin elatussuhde 65 vuoden iässä, naiset (muut kuin työvuodet suhteessa työvuosiin)



### Toimeentuloturvaetuuksien tason kehitys

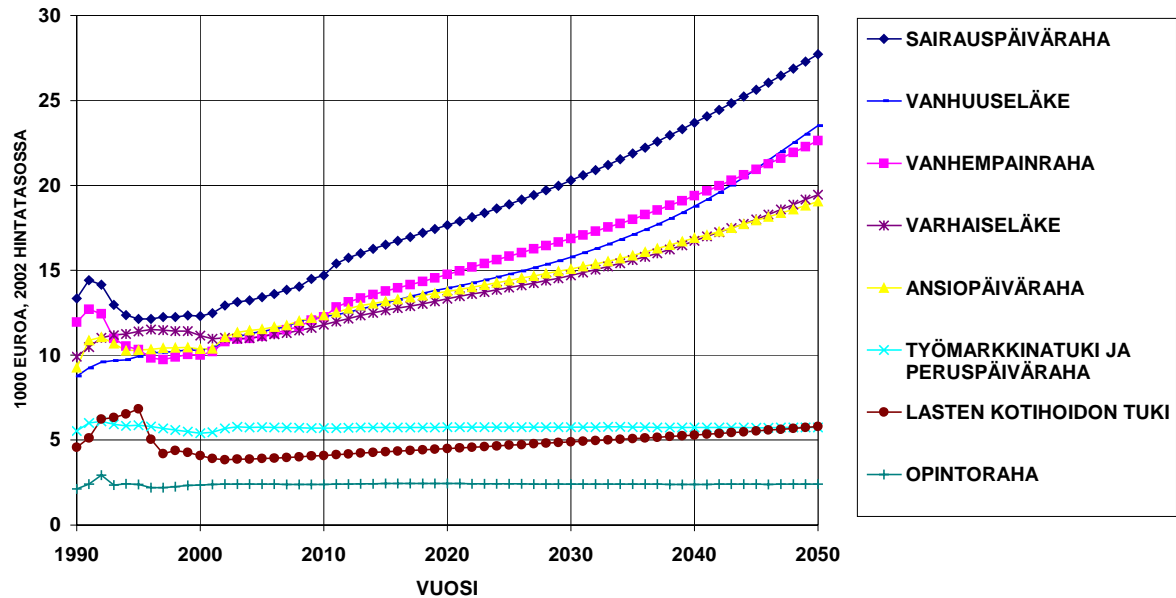
Peruslaskelmassa, jossa etuuksien kehitys lasketaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, etuuksien ansiosidonnaisuus nostaa keskimääräisen etuuden reaaliarvoa. Niihin etuuksiin, joita ei ole sidottu mihinkään indeksiin, on kuitenkin laskettu elinkustannusindeksin mukaiset korotukset. Sen sijaan elinkustannusindeksiin sidottujen työttömyysturvan peruspäivärahojen ja työmarkkinatuen sekä opintorahan reaaliarvo säilyy ilman reaalityason kohoamista.

Suhteellinen etuustaso, jolloin verrataan keskimääräistä etuutta saman ikäisten keskimääräiseen palkkatasoon, on kaikkien etuuksien osalta laskeva. Suhteellinen etuustaso on laskeva ansiosidonnaisuudesta huolimatta tai vain osittaisen ansiosidonnaisuuden vuoksi. Päivärahaetuuksien tapauksessa syynä on ansiosidonnaisuuden polveikkuus, ts. tietyn TEL-indeksillä tarkistettavan tulorajan ylittävien tulojen osalta korvausaste on matalampi. Pitkällä aikavälillä vain osittainen työtulojen tulojen indeksitarkistus johtaa suhteellisen etuustason jälkeenyymiseen työtulojen kehityksestä.

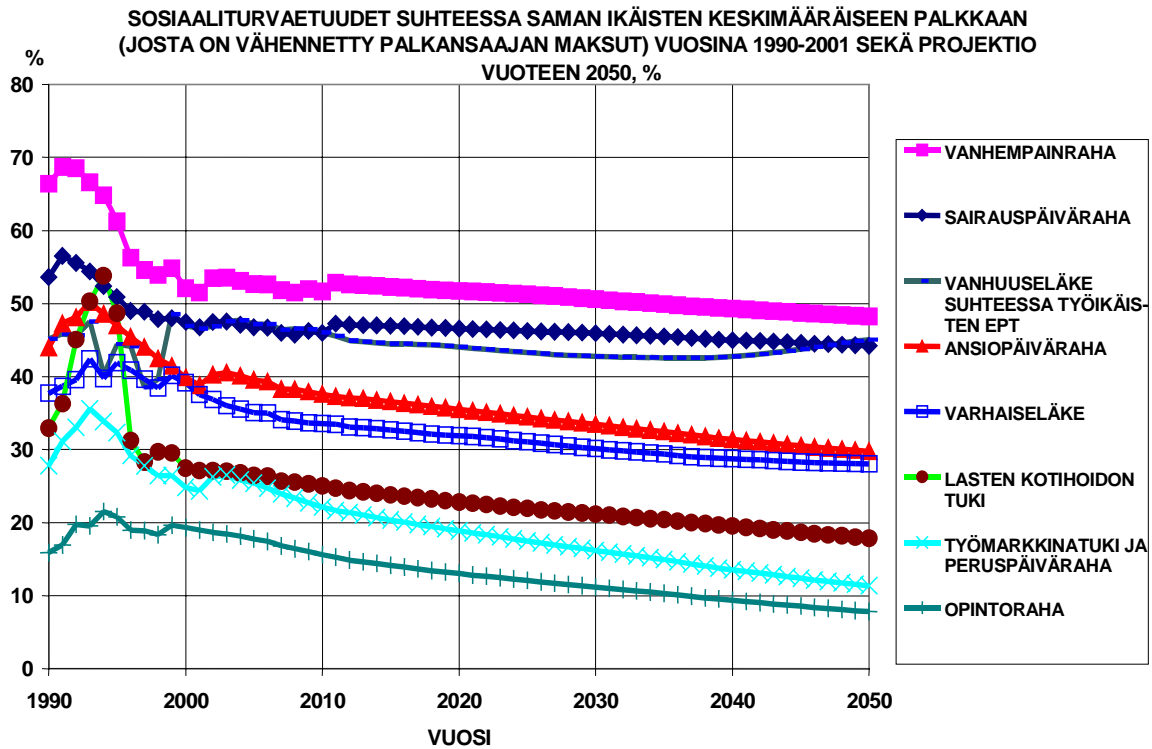
Eläkkeiden keskimääräisen reaalityason ja suhteellisen etuustason kehitykseen vaikuttavat useat vastakkaiset tekijät. Vain osittainen karttuvien etuuksien indeksointi johtaa siihen, että keskimäärin alkavat etuudet jäävät jälkeen työtulojen kehityksestä. Työtulojen kehitykseen nähden osittaisen indeksoinnin vuoksi myös maksussa olevat etuudet jäävät jälkeen työtulojen kehityksestä. Toisaalta pienempituloisien korkeampi kuolleisuus nostaa jäljellejäävien vanhuuseläkkeiden etuustasoa. Kuitenkin miesten korkeampi kuolleisuus lisää pienempää eläkettä saavien naisten osuutta eläkkeensaajista, mikä pienentää keskieläkettä.

Yleisellä tasolla voidaan todeta etuuden reaaliarvon tai suhteellisen etuustason kehittyvän sitä myönteisemmin, mitä korkeampi etuuden ansiosidonnaisuus on. Keskimäärin tarkasteltuna etuuksien ansiosidonnaisuus lisääntyy iän myötä. Nuorille kohdistetut etuudet tai nuorten käyttämät etuudet ovat yleensä sidottu elinkustannusindeksiin.

Kuvio 92. Toimeentuloturvaetuuksien reaaliarvon kehitys vuosina 1990 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050 vuoden 2002 hintatasossa, 1000 euroa henkilövuotta kohti

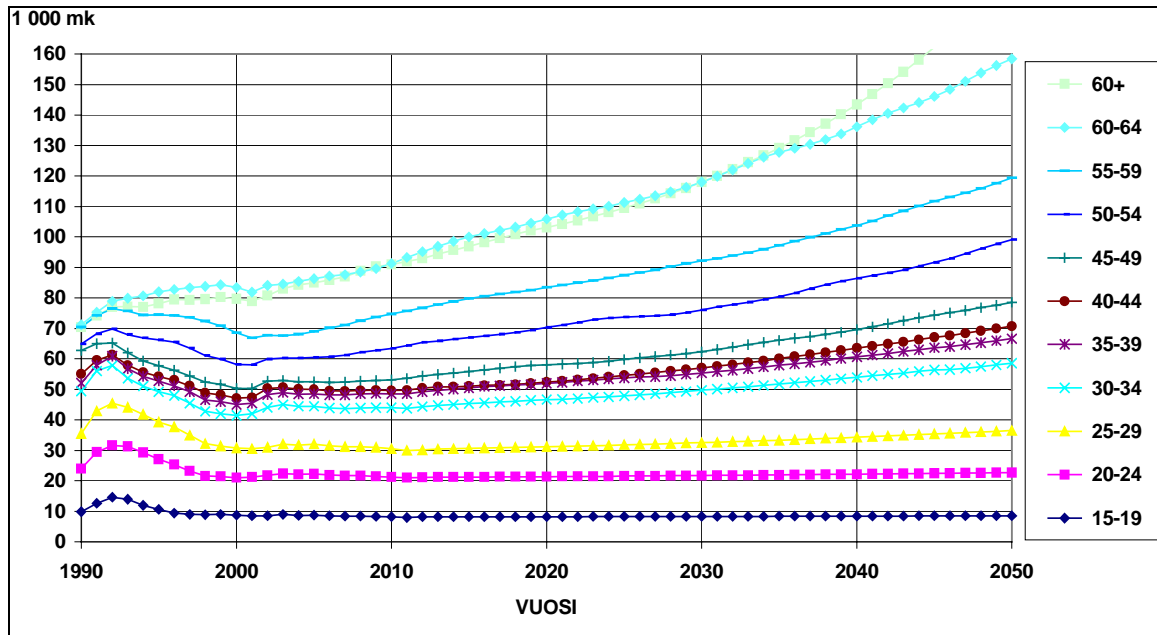


Kuvio 93.

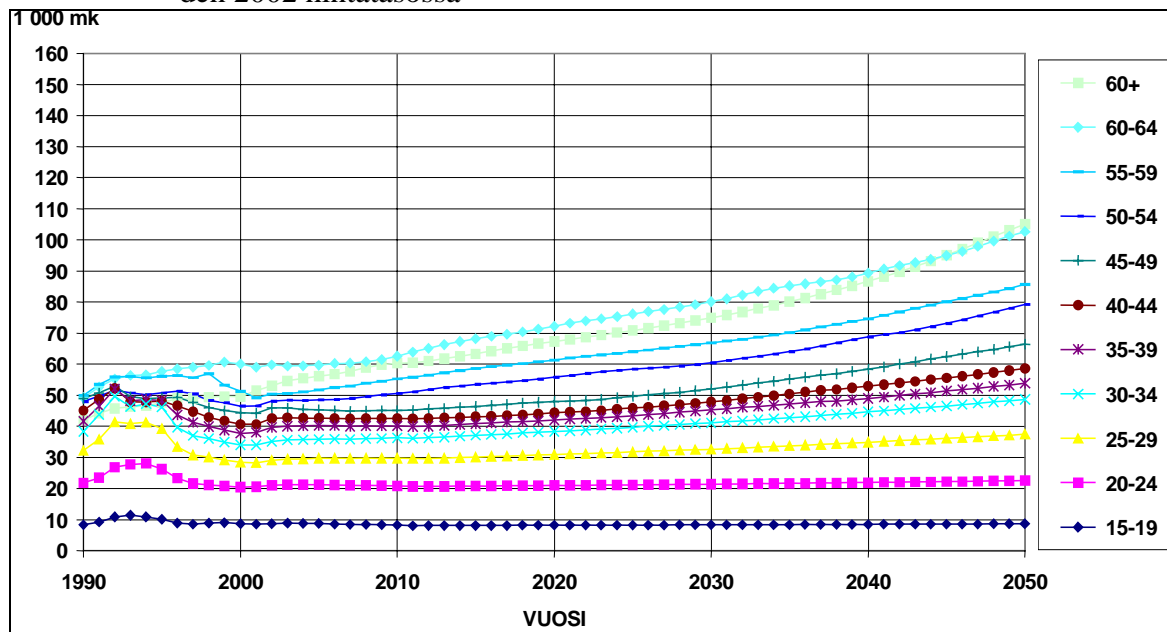




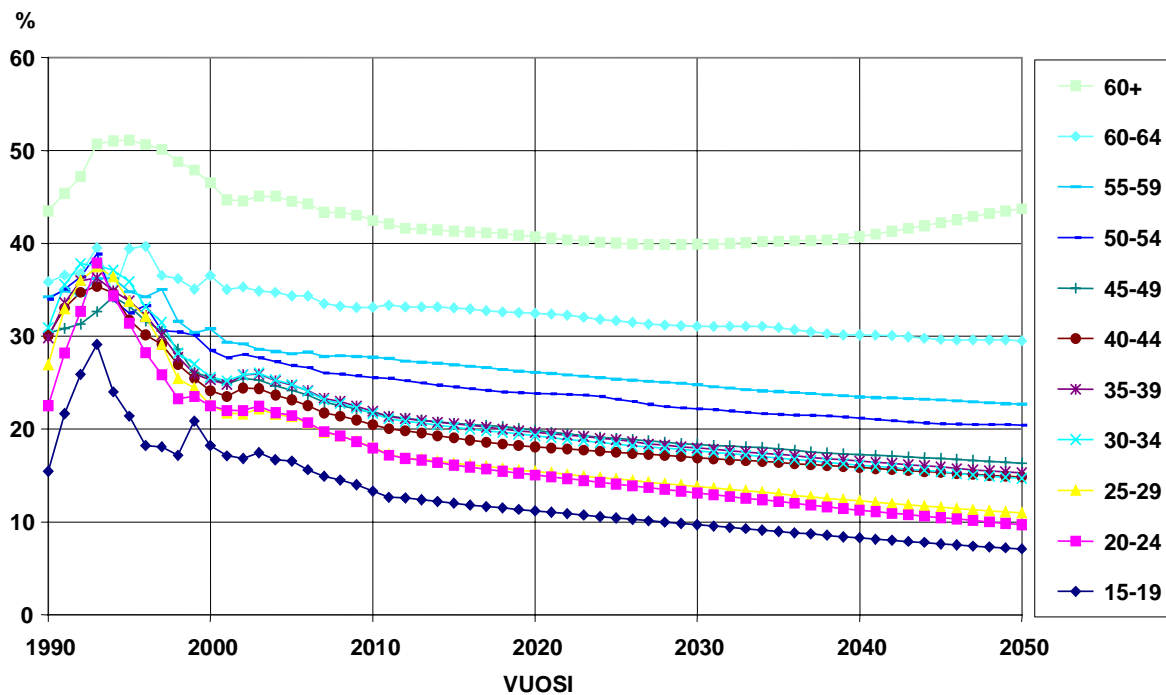
Kuvio 94. Miesten keskimääräiset reaaliset toimeentuloturvaetuuudet ikäryhmittäin vuosina 1990 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, 1000 mk henkilövuotta kohti vuoden 2002 hintatasossa



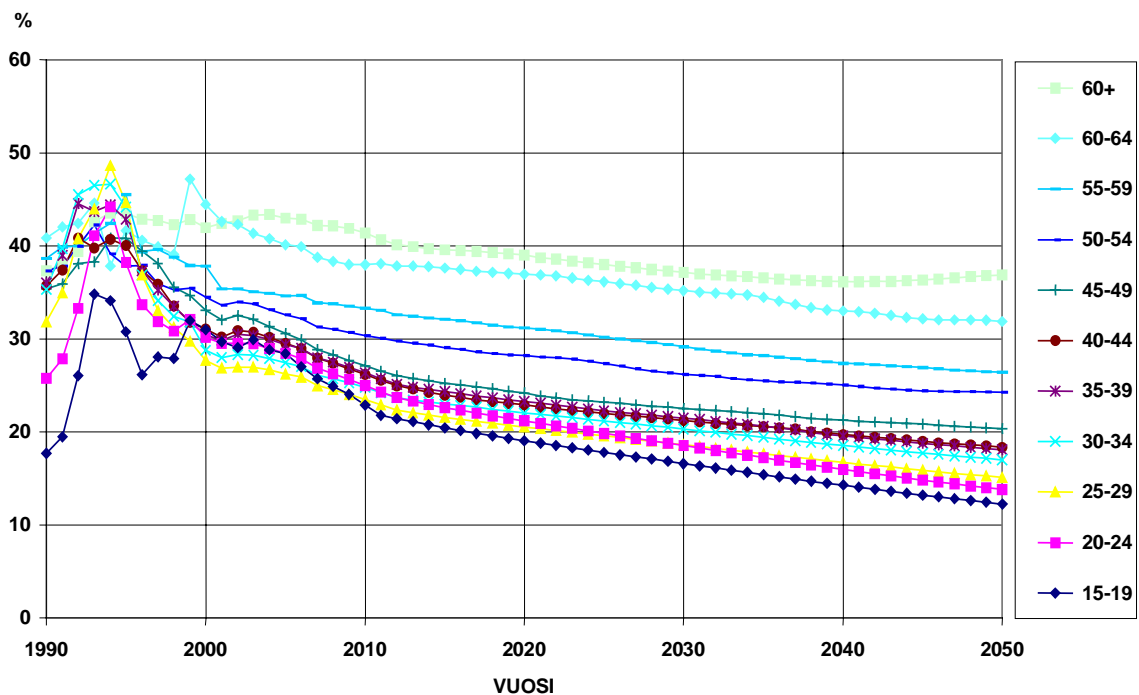
Kuvio 95. Naisten keskimääräiset reaaliset toimeentuloturvaetuuudet ikäryhmittäin vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, 1000 mk henkilövuotta kohti vuoden 2002 hintatasossa



Kuvio 96. Miesten toimeentuloturvaetuudet keskimäärin suhteessa ikäryhmän työllisten keskipalkkaan (etuuden perusteena olevaan tuloon) ikäryhmittäin vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, %



Kuvio 97. Naisten toimeentuloturvaetuudet keskimäärin suhteessa ikäryhmän työllisten keskipalkkaan (etuuden perusteena olevaan tuloon) ikäryhmittäin vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, %



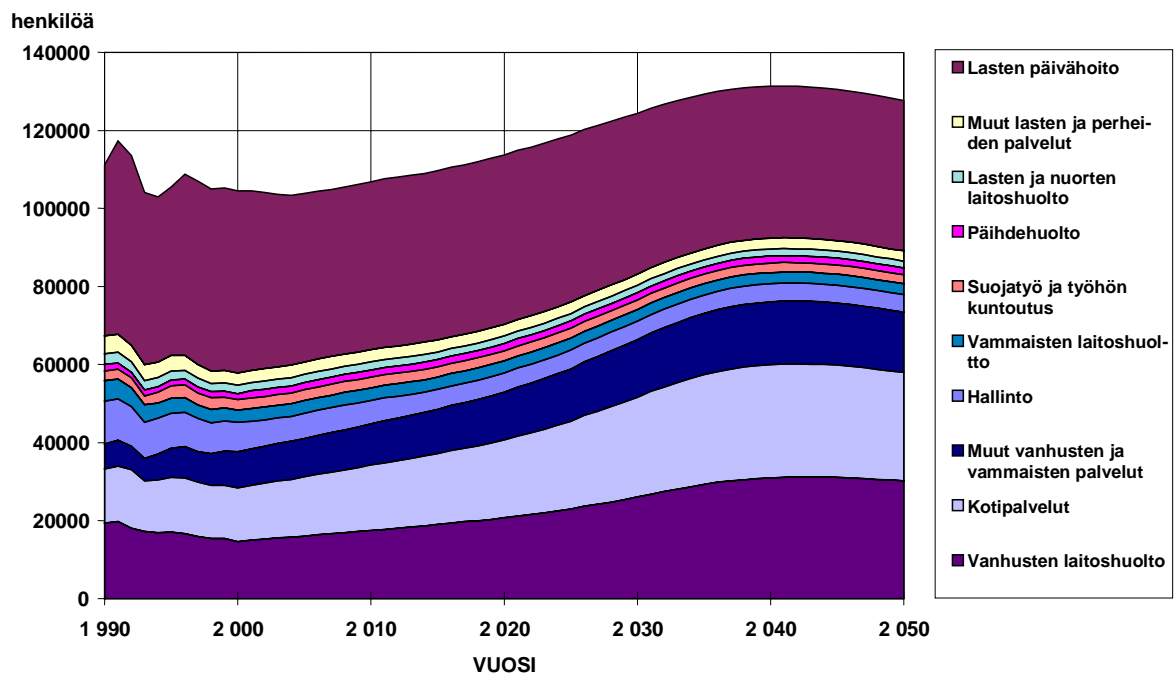
## Sosiaali- ja terveyspalvelujen kehitys perusvaihtoehdossa

Oheisissa kuvioissa kuvataan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitystä ja kustannuksia vuoteen 2050 saakka perusvaihtoehdon mukaan, jossa hoidon tarve on vakioitu sekä kuolleisuuden että väestön iän ja sukupuolen mukaan. Laskelmaan on sisällytetty arvio myös opetustoimen ja koko kuntasektorin henkilöstömäärän kehityksestä.

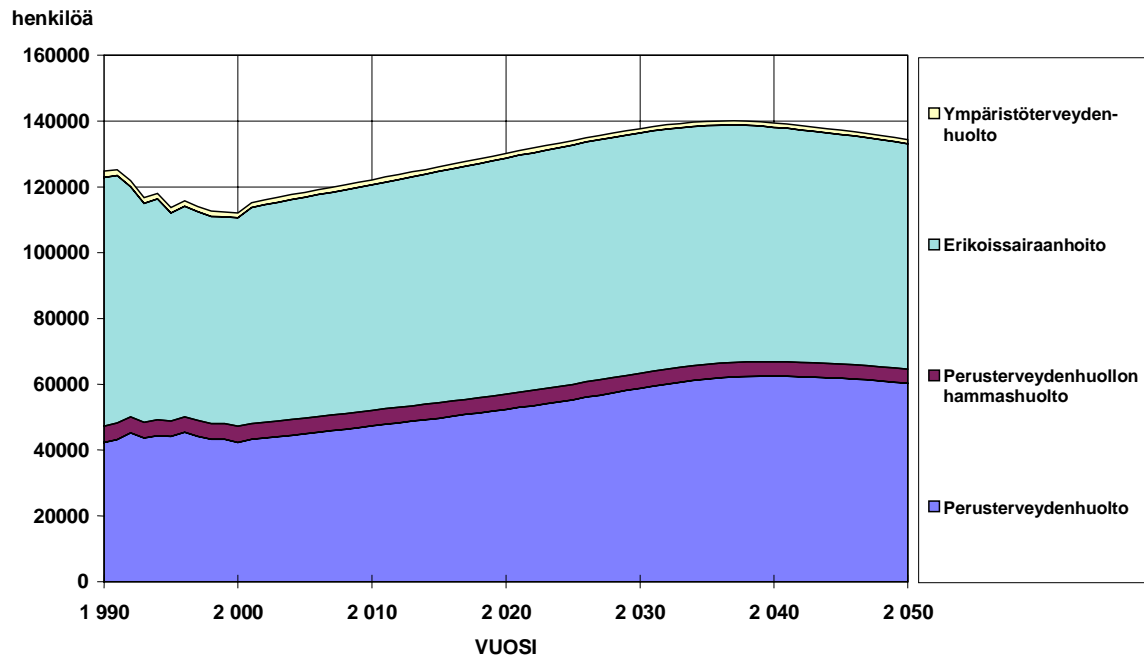
Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tarve kasvaa erityisesti vanhusten sosiaalipalveluissa ja perusterveydenhuollossa. Sen sijaan erikoissairaanhoidossa henkilöstöresurssien tarve ei lisääntyisi merkittävästi. Väestön ikääntymisen aiheuttamaa resurssitarpeen kasvua kompensoi osittain lasten päivähoiton ja opetustoimen henkilöstötarpeen pientyminen, kun syntyvyys alenee.

Koko kuntasektorin osuus työllisestä työvoimasta kohoaa neljällä prosenttiyksiköllä yli 25 prosenttiin. Laskelma on tehty nykyisellä yksityisen ja julkisen sektorin tehtäväjaolla ja siinä tapahtuvat muutokset heijastuvat yksityisten ja julkisten palveluiden suhteeseen eivätkä niinkään palveluiden edellyttämään henkilöstötarpeeseen.

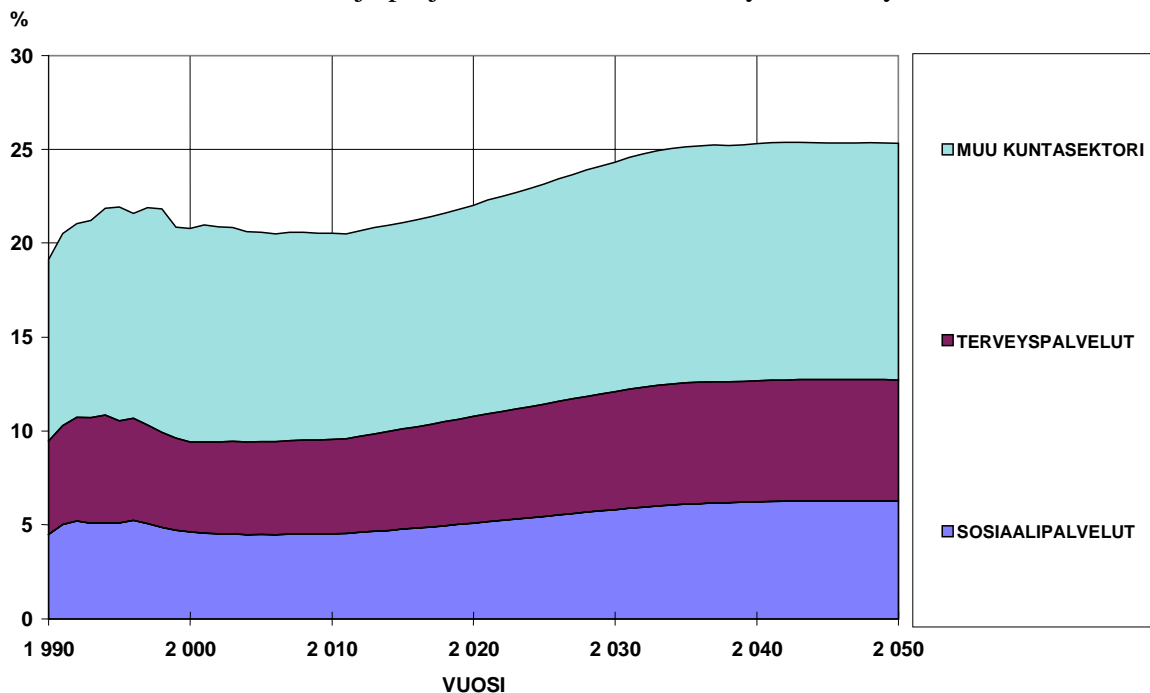
Kuvio 98. Kuntasektorin sosiaalihuollon työvoiman kehitys vuosina 1990-2000 sekä projekzio vuoteen 2050, henkilöä perusvaihtoehdossa



Kuvio 99. Kuntasektorin terveydenhuollon työvoiman kehitys vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, henkilöä perusvaihtoehdossa

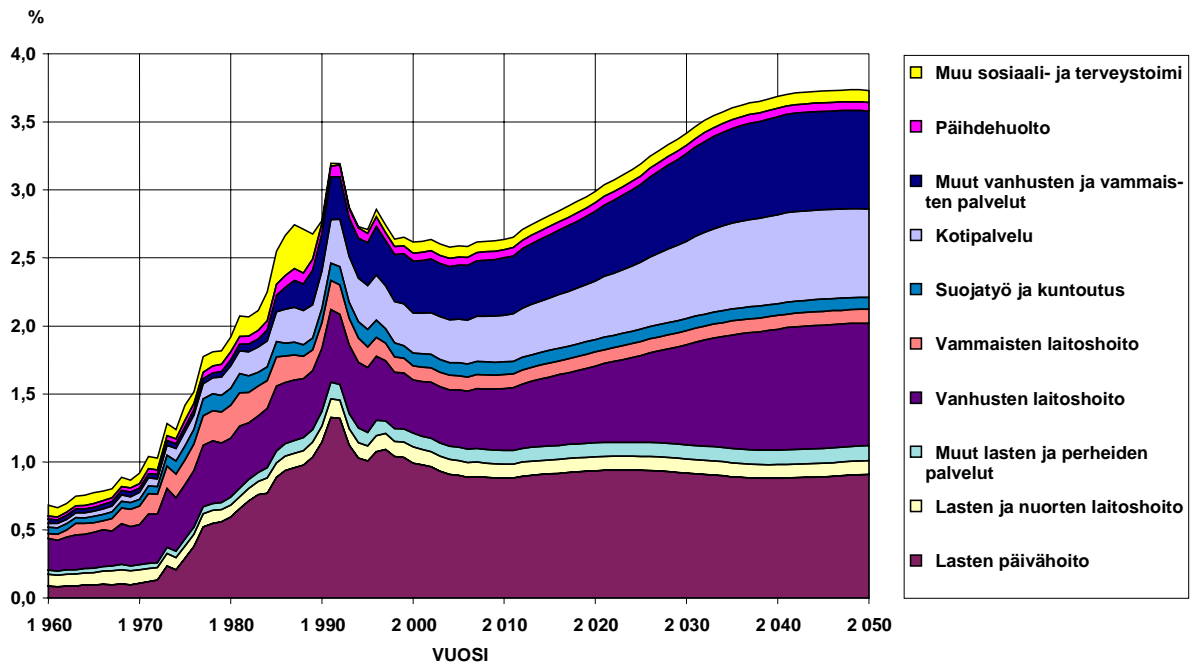


Kuvio 100. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntasektorin muun työvoiman kehitys vuosina 1990-2000 ja projektio vuoteen 2050, % työllisestä työvoimasta

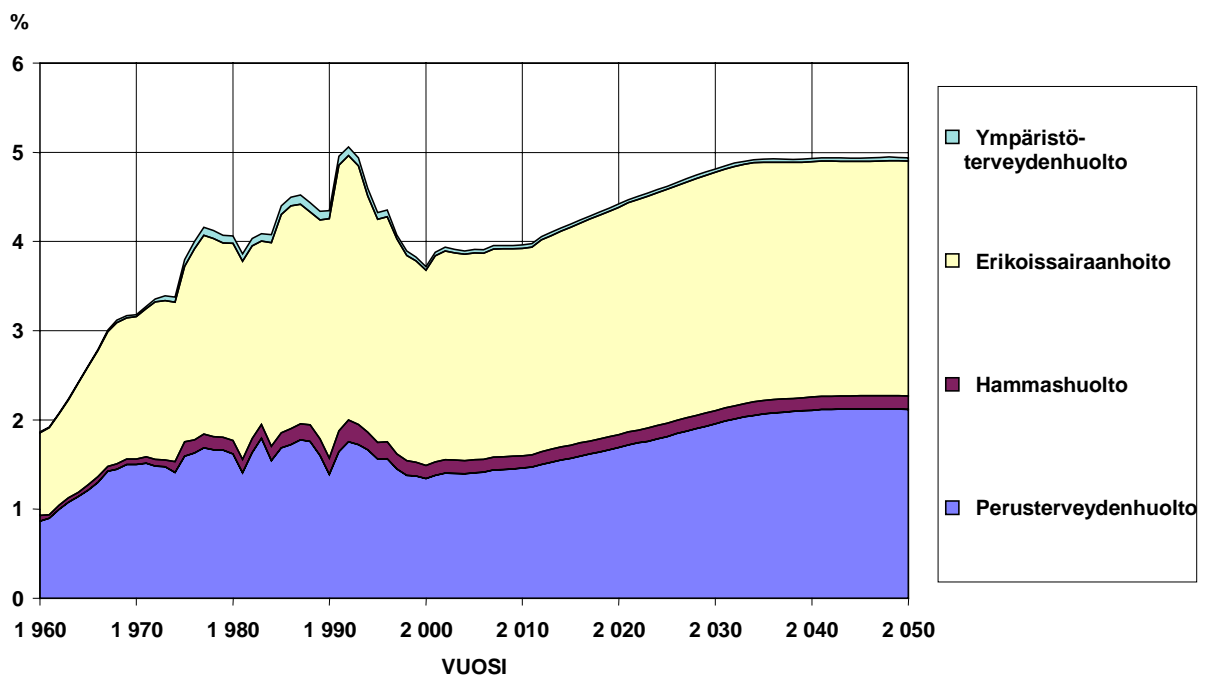


Kuntien järjestämien sosiaalipalveluiden kustannusten (ilman käyttäjämaksuja) kansantuoteosuus kohoaa runsaalla prosenttiyksiköllä tulevien viiden vuosikymmenen aikana. Myös kunnallisiin terveyspalveluihin kohdistuva kustannuspaine on samaa suuruusluokkaa.

Kuvio 101. Kuntien sosiaalipalvelujen kustannusten kehitys vuosina 1960-2000 sekä projektiio vuoteen 2050, % BKT:sta (ilman käyttäjämaksuja)



Kuvio 102. Kuntien terveyspalveluiden kustannusten kehitys vuosina 1960-2000 sekä projektiio vuoteen 2050, % BKT:sta (ilman käyttäjämaksuja)



## Kansantaloudellisista vaikutuksista

ETLAn sosiaalimenotutkimuksen perusteella esitetään oheisessa taulukossa keskeisten taloudellisten muuttujien aikaurat siten, että vuosien 2000-2004 havaintoa merkitään 100:lla ja muuttujista (vaihtosuhdetta ja vaihtotasetta lukuun ottamatta) on poistettu työvoiman tuottavuuden trendinousun suuruinen kasvu. Ylimmät rivit osoittavat, että julkisen sektorin osuuden laajeneminen syrjäyttää yksityistä tuotantoa. Mallissa pääomakannan äkilliset muutokset aiheuttavat sopeutumiskustannuksia. Sen vuoksi pääomakantaa aletaan sopeuttaa hyvissä ajoin ennakoiden tuleva työpanoksen väheneminen. Nopeimmin reagoivat siis investoinnit. Investointikysynnän kasvun hidastuminen lisää vientiä ja heikentää vaihtosuhdetta.

### *Taulukko 17. Kansantaloudellisia muuttujia, perusskenaario*

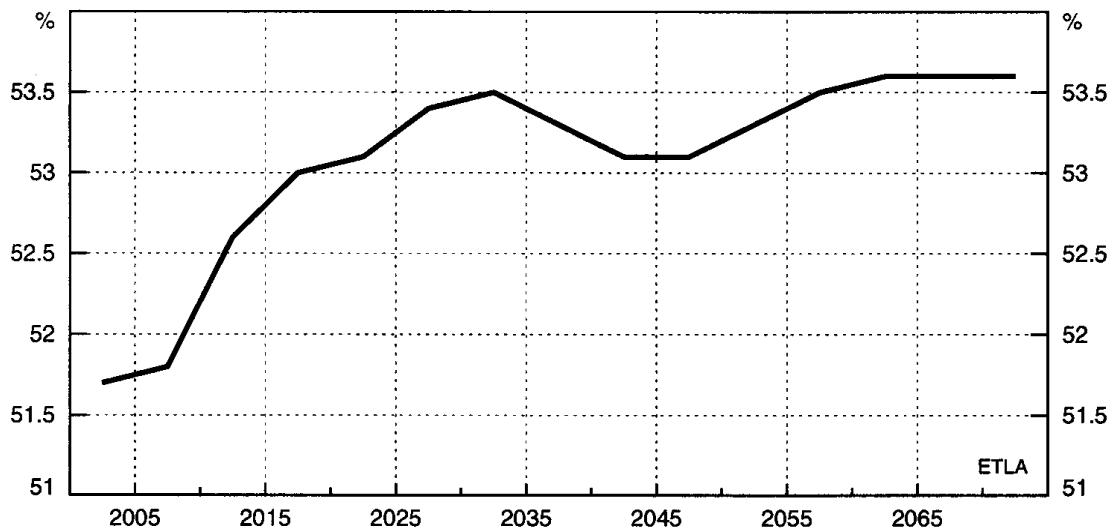
*Indeksi 2000-2004=100*

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Työpanos, yhteensä	100	103	101	100	100	97
Työpanos, yksityinen	100	102	99	96	96	93
Työpanos, julkinen	100	106	110	114	114	110
Pääomakanta	100	104	103	102	101	99
Tuotanto, yksityinen	100	104	103	101	101	99
Pääoma/työpanos	100	102	105	106	104	105
Tuotanto/työpanos	100	102	105	106	105	105
Kulutus	100	105	107	107	105	103
Investoinnit	100	100	96	94	93	91
Vienti	100	105	102	98	99	98
Palkka	100	101	104	106	104	106
Vaihtosuhte	100	99	100	100	100	101
Vaihtotase/BKT, %	0.26	1.00	0.03	-0.44	0.11	0.37

Taulukon luvut kuvaavat 5-vuotisjaksojen keskiarvoja, jotka on merkitty jakson ensimmäisen vuoden kohdalle.

Työtulojen osuus arvonlisäyksestä nousee parilla prosenttiyksiköllä väestön ikääntymisen vuoksi (ks. kuvio). Se johtuu siitä, että työvoimakustannusten kasvu on nopeampaa kuin tuotannon pääomaintensiivisyyden lisääntyminen.

Kuvio 103. Työtulojen osuus BKT:stä



Lähde: ETLA

Työmarkkinoiden lisäksi väestön ikääntyminen näkyy myös pääomamarkkinoilla ja erityisesti kansantalouden säästämisen määrässä. Kuinka suuret nämä vaikutukset ovat ja miten ne ajoittuvat, riippuu väestömuutosten lisäksi eläkejärjestelmän säännöistä ja kotimaisen koron määräytymisestä.

Eläkejärjestelmän säännöt vaikuttavat säästämisen määrään useampaa kautta. Jos eläkejärjestelmä ei rahastoi, sen olemassaolo vähentää säästämistä vanhuuden varalle. Näin käy, koska mahdollisuudet yksityiseen eläkesäästämiseen heikkenevät pakollisten työeläkemaksujen vuoksi, samoin kuin tarve säästämiseen luvattujen eläkkeiden vuoksi. Ikääntyvässä taloudessa tämä eläkejärjestelmän kautta toteutettava tulonsiirto työikäisiltä eläkeikäisille kasvaa, kun eläkemaksut nousevat. Suomessa eläkerahastojen olemassaolo ei vaikuta eläkkeiden määrään, vaan tulevaan eläkemaksuun. Näin kotitalouksien eläkesäästäminen vähenee rahastoja kasvatettaessa.

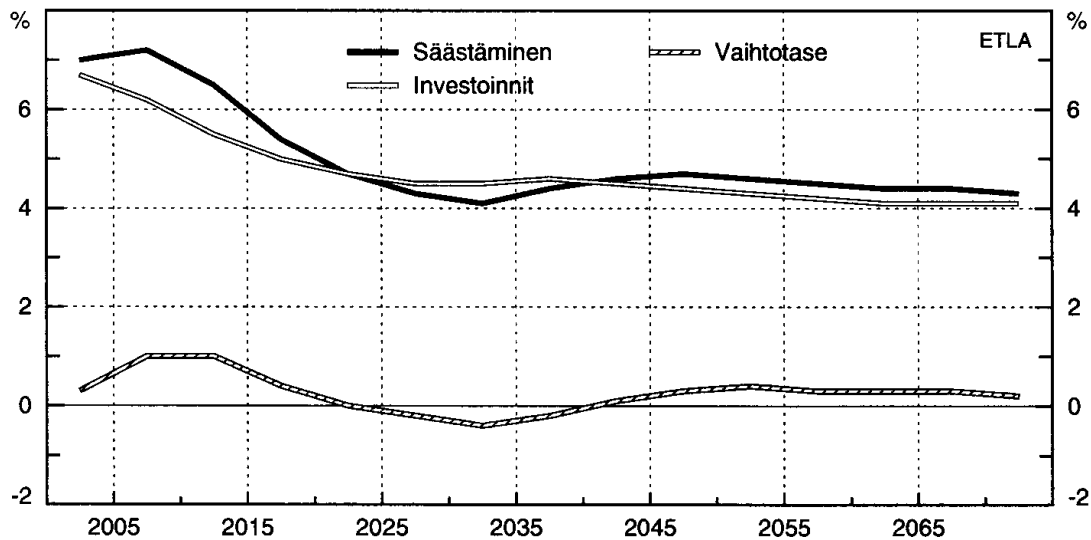
Eläkkeiden rahastointi lisääntyy lähivuosikymmenien aikana merkittävästi ja jää pysyvästi uudelle tasolle. Kun julkisen velan oletetaan pysyvän vakiona suhteessa kansantuotteeseen, koko julkisen sektorin nettovarallisuus kasvaa.

Yritysten investointien rahoitustarpeen näkökulmasta työvoiman vähenemisestä johtuva investointitarpeen aleneminen vähentää lainojen kysyntää ja korkomenoja. Kassavirtaa vapautuu osingonjakoon voittojen pidättämisen sijasta. Kasvava osingonjako kompensoi yritysten arvonnousun hidastumista. Näin on mahdollista, että sijoittajan kannalta tuottoprosentti voi pysyä ennallaan ikääntyvässäkin taloudessa.

Säästämisen ja investointien vaihteluista syntyvien kerrannaisvaikutusten määrä riippuu siitä, miten avoimet ovat pääomamarkkinat. EMU-oloissa pienen maan ikääntymisen vaikutukset yhteisen valuutan korkotason kautta jäävät vähäisiksi. Jos kuitenkin koko rahaliiton alueella ikääntymisen vaihtotasevaikutukset ovat samanlaiset, korkotaso reagoi muuttuneeseen säästämisen ja investointien tasapainoon. Eläkkeiden lisääntyvä rahastointi kompensoi aluksi sitä, että suuret ikäluokat siirtyvät paljon säästävästä keski-ikäisistä säästöjään kuluttaviksi eläkeläisiksi. Samaan aikaan investointiaste alenee työvoiman vähenemisen vuoksi. Syntyvä säästämisylijäämä aiheuttaa painetta kansainvälisen korkotason laskuun.

lähivuosikymmenten aikana. Väestörakenteen muutoksen hidastuessa eläkerahastojen kasvu vaimenee ja korkopaine alkaa vähitellen nousta. Tässä yhteydessä ei oteta huomioon muiden maiden väestökehityksen vaikutusta korkotasoon, vaan korko on kiinteä vakio. Oheisessa FOG-mallilla tuotetussa kuviossa vaihtotase heikkenee aluksi. Koulutustason nousu lisää kuitenkin säästämistä niin paljon, että vaihtotaseeseen syntyy pieni ylijäämä pitkällä aikavälillä.

Kuvio 104. Kansantalouden nettosäästäminen, -investoinnit ja vaihtotaseen ylijäämä suhteessa BKT:seen



Lähde: ETLA

### 6.3. Sosiaaliturvan rahoituksen kehitys vuosina 2000-2050

#### 6.3.1. Rahoitusta koskevat oletukset

Suomessa yksilöllä on lakisääteiset oikeudet sosiaalivakuutuksiin. Sosiaalivakuutusten saamisen edellytykset, etuuskien määrä ja määräytymisperusteet määritellään laissa: lakisääteiset sosiaalivakuutukset ovat yleensä etuusperusteisia. Etuusperusteisessa järjestelmässä pääosin etuuskien käytön laajuus ja palkkojen kehitys – koska etuuden suuruus riippuu usein palkkatasosta – määrittävät sosiaalivakuutusmenojen suuruuden. Maksuja tai veroja kerätään kattamaan nämä menot.

Aina rahoitus ei määräydy pelkästään menojen perusteella. Useissa sosiaalivakuutuksissa kuten yksityisen sektorin työeläkkeissä, tapaturmavakuutuksessa ja liikennevakuutuksessa maksuja rahastoidaan aktuaarisesti etukäteen tulevien vakuutustapahtumisen varalle. Kuntien ja valtion eläkejärjestelmissä rahastoidaan puskuriluonteisesti väestön ikääntymisen varalle ja työttömyysturvassa suhdannetyöttömyyden kasvun varalle. Koska väestön ikääntyminen lisää vastuvelan (rahaston) suuruutta, aktuaarisetkin rahastot kasvavat suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kaikissa tapauksissa rahastoperiaatteita ei ole kirjattu täsmällisiksi aktuaarisiksi periaatteiksi tai lakien muotoon, vaan ne ovat väljempiä suunnitelmia. Sen vuoksi vakuutusmaksujen määräytyminen on verraten monimutkaista. Valtion ja kuntien optimaalisen varojen ja velan hoidon tavoitteita ei ole ilmaistu niin selkeästi, että veroasteet voitaisiin mitoittaa niiden avulla. Toisaalta tiedetään, että ajallisesti tasainen maksu on parempi hyvinvoinnin kannalta ja se kohtelee tasapuolisemmin eri sukupolvia.



Sosiaalivakuutuksen peruslaskelmassa on oletettu yleisperiaatteena, että menokehitys määrittää rahoitustarpeen, mutta rahastointisäännöt tai suunnitelmat on otettu huomioon. Tarkemmin rahoituksen kehitystä vakuutuslajeittain peruslaskelmassa ja siitä tehtyjä oletuksia selvitetään seuraavassa luvussa.

Yksilön oikeudet sosiaali- ja terveyspalveluihin on säädetty laeissa eri tavoin. Eräiden palvelujen turvaamista on pidetty niin tärkeänä, että yksilöille on laissa säädelty oikeus saada palvelu samoin kuin sosiaalivakuutuksissa. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi lasten päivähoito, eräät vammaisille henkilöille säädetyt palvelut ja oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. Suuri osa julkisista sosiaali- ja terveyspalveluista on kuitenkin määrärahasidonnaisia. Se tarkoittaa, että yksilöillä on oikeus saada palvelu kunnan varaamien määrärahojen puitteissa. Tavoitteellisesta pitkän aikavälin kunnallisveroasteesta tai määrärahakehityksestä ei kuitenkaan ole olemassa päätöksiä tai suunnitelmia. Peruslaskelmassa onkin oletettu, että kunnat järjestävät julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja siinä määrin, kuin nykyinen ikä- ja kuolleisuusvakioitu käyttö edellyttää väestön ikääntyessä. Palvelutarve tyydytetään kuntien järjestämin palveluin ja julkista rahoitusta lisätään niin, että palvelumenot saadaan rahoitettua. Valtion osuudet kunnille sosiaali- ja terveyspalveluihin on ikävakioitu ja siten säilyvät suhteellisesti ennallaan. Samoin asiakasmaksujen osuus menoista pysyy ennallaan. Kuntien veroaste tasapainottaa kuntien tulot ja menot.

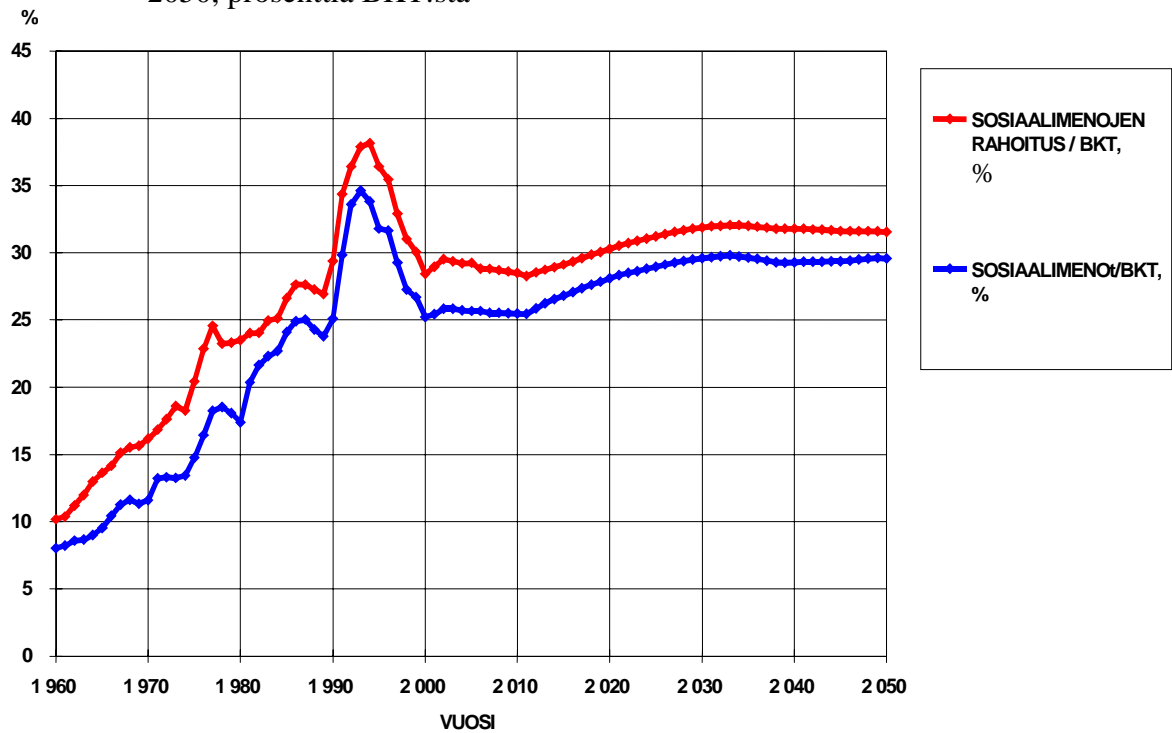
### **6.3.2. Sosiaaliturvan rahoitusrakenne**

Sosiaalimenojen rahoittamiseksi kerätään veroja ja maksuja noin neljä prosenttiyksikköä menoja enemmän. Syynä on lähinnä eläkkeiden rahastointi. Rahastojen tuotoilla voidaan myöhemmin rahoittaa eläkemenoja ja selvitä tulevaisuudessa pienemmillä maksujen korotuksilla. Peruslaskelmassa oletetaan, että yksityisen sektorin työeläkkeiden rahastointisäännöt säilyvät nykyisinä. Siinä ei oleteta, että eläkerahastoja suhteessa palkkasummaan purettaisiin väestön ikääntymisestä aiheutuvan eläkemaksujen kasvun hillitsemiseksi.

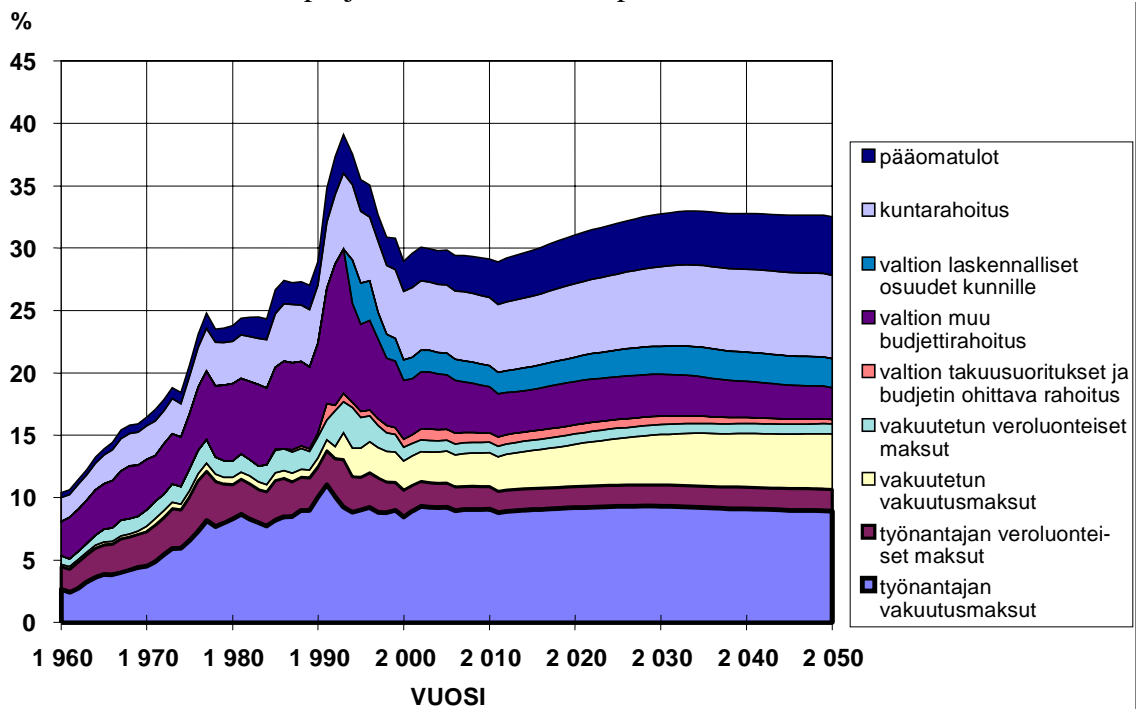
Vuonna 2001 työnantaja rahoitti sosiaaliturvasta vajaat 38 prosenttia, vakuutetut 12 prosenttia, valtio runsaat 23 prosenttia ja kunnat 19 prosenttia. Loppu rahoitetaan rahastojen tuotoilla. Sosiaaliturvan rahoituksen rakenne muuttuu vuoteen 2050 tarkasteltuna siten, että pääomatulojen ja vakuutettujen rahoitusosuus kasvaa, valtion rahoitusosuus pienenee sekä työnantajien ja kuntien rahoitusosuus säilyy ennallaan.

Valtion rahoitus suhteessa bruttokansantuotteeseen vähenee, koska valtio rahoittaa pääosin vähimmäisturvaa, perheturvaa, työttömyysturvaa ja muita etuuksia, joiden käyttäjäkunta pienenee tulevaisuudessa. Vakuutettujen maksuosuus kasvaa lähinnä työeläkkeiden kasvun seurauksena. Työnantajien maksuosuus ei kasva samalla tavalla, koska kasvavien työeläkemenojen lisäksi työnantajat rahoittavat myös pieneneviä menoeriä kuten kansaneläkkeitä ja työttömyysturvaa.

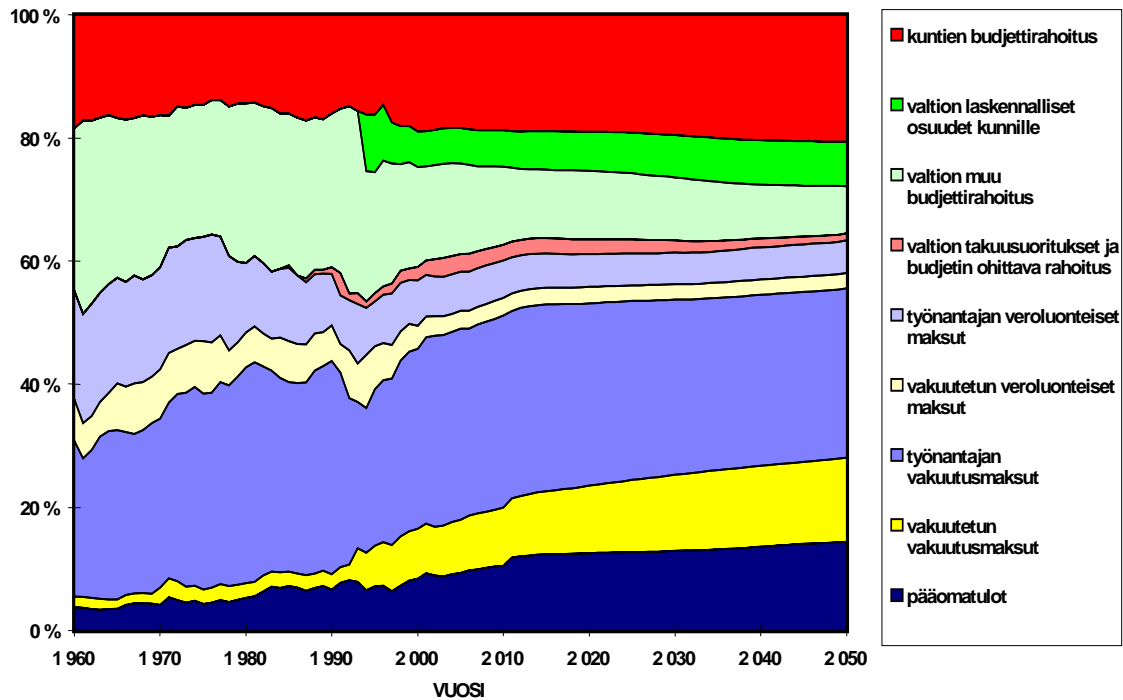
Kuvio 105. Sosiaalimenot ja niiden rahoitus vuosina 1960 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:sta



Kuvio 106. Sosiaalimenojen rahoituksen kehitys(ilman käyttäjämaksuja) vuosina 1960 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:sta



Kuvio 107. Sosiaalimenojen rahoituksen rakenne vuosina 1960 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, %



Seuraavassa taulukossa on esitetty sosiaalivakuutusten rahoitusjakautuman kehitys vuoteen 2030 peruslaskelman mukaan:

Taulukko 18. Sosiaalivakuutusten rahoitusjakautumat vuosina 2000, 2010 ja 2030

	<i>Vakuutetut</i>			<i>Työnantajat</i>			<i>Valtio</i>		
	2000	2010	2030	2000	2010	2030	2000	2010	2030
Työeläke <sup>1)</sup>	22	23	30	73	71	61	5	5	8
Kansaneläke <sup>2)</sup>	-	-	-	48	46	51	52	54	49
Sairausvakuutus <sup>3)</sup>	40	37	33	41	39	43	19	23	23
Työttömyysvakuutus, ansiopäiväraha	21	14	16	41	51	56	38	35	28
Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha	8	6	8	-	-	-	92	94	92
Tapaturmavakuutus	-	-	-	100	100	100	-	-	-

1) Ml. työttömyysohjelmaa

2) Pl. siirrot sairausvakuutukseen

3) Ml. siirrot kansaneläkevakuutuksesta

### 6.3.3. Sosiaalivakuutusmaksujen ja vastaavien maksupohjien kehitys

#### *Maksupohjien kehitys*

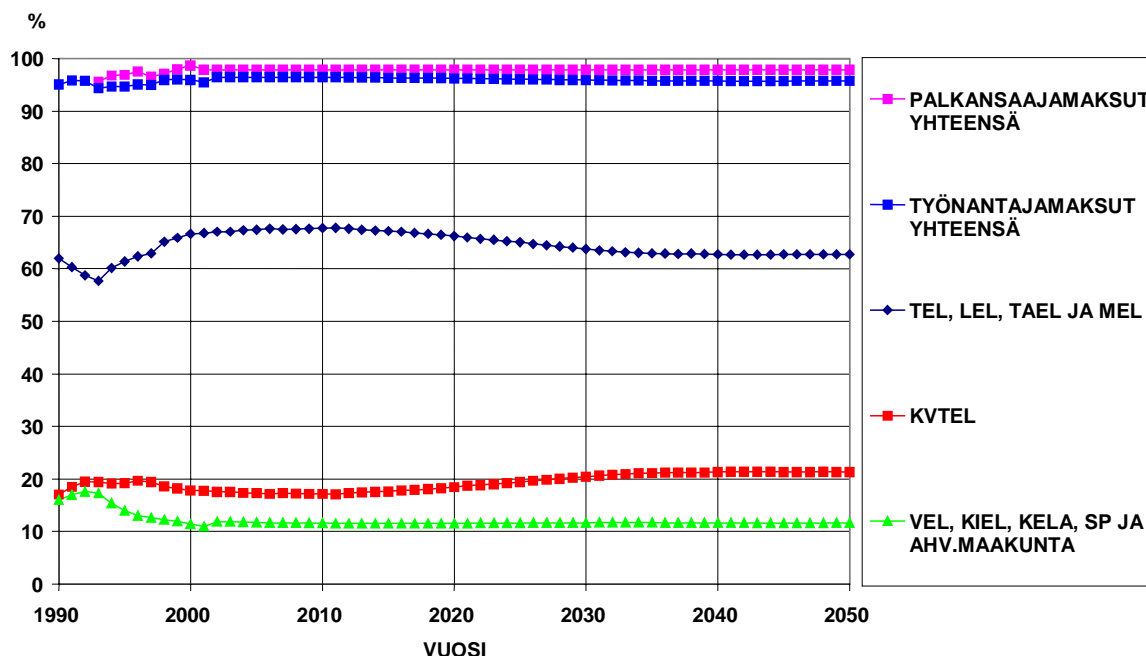
Sosiaalivakuutusmaksun tuotto määräytyy maksuprosentin ja vastaavan maksu- tai tulopohjan perusteella. Maksupohjien laajuuden ja kattavuuden avulla voidaan havainnollistaa eroja eri järjestelmien rahoituksessa.

Suomessa sosiaalivakuutusmaksujen kanto on keskitetty kolmeen pääryhmään, joista työeläkemaksut muodostavat yhden, tapaturma- ja ryhmähenkivakuutusmaksut sekä työttömyysvakuutusmaksu toisen ja kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksut kolmannen ryhmän. Lisäksi maksuissa on yleensä erikseen työnantajan ja palkansaajan tai vakuutetun ja yrittäjän vakuutusmaksut ja vastaavat maksupohjat.

Työeläkevakuutuksessa on sekä työnantajan että työntekijän eli palkansaajan maksut ja niitä vastaavat maksupohjat. Palkansaajan maksupohja on hieman suurempi kuin työnantajan. Työeläkejärjestelmään sisältyvät myös yrittäjäeläkkeet ja vastaavat YEL - ja MYEL –työtulot.

Työeläkemaksut ovat luonteeltaan etupäässä vakuutusmaksuja, koska maksut oikeuttavat etuuteen, mutta vain siinä määrin kuin etuudet vastaavat maksuja tai maksujen perusteena olevaa tuloa (kypsyvässä eläkejärjestelmässä). Palkansaajamaksun vakuutusmaksuluonnetta korostaa sen vähennyskelpoisuus valtion ja kunnan tuloverotuksessa.

Kuvio 108. Työeläkevakuutuksen maksupohja suhteessa kansantalouden tilinpidon palkkasummaan vuosina 1990-2001 sekä projektio vuoteen 2050, %



Tapaturma-, ryhmähenkivakuutuksen ja työttömyysvakuutuksen kanto tapahtuu tapaturmavakuutuksen yhteydessä ja sen maksupohjan perusteella. Lakisääteinen tapaturmavakuutus kattaa käytännössä koko palkkasumman lukuun ottamatta valtion hallinnon työntekijöitä, joiden tapaturmat valtio korvaa suoraan. Maksut ovat vakuutustyyppisiä jopa siinä määrin, että ne on porrastettu vakuutettujen työntekijöiden tai vakuutuksen ottaneen yrityksen tapaturmariskin mukaan.

Ryhmähenkivakuutus vastaa tapaturmavakuutuksen maksupohjaa. Osalle kuntien työntekijöistä ja valtion hallinnon työntekijöille ryhmähenkivakuutusmaksut maksetaan taloudellisen tuen nimellä erillisistä järjestelmistä. Järjestelmän vakuutusmuotoisuutta ilmentää lähinnä etuuden porrastus karkeasti vakuutettujen työntekijöiden iän (kuolemanvaaran) mukaan.

Työttömyysvakuutusmaksuun liittyy kolme eri maksupohjaa: työnantajan ja palkansaajan pakolliset maksut, jonka lisäksi kassat perivät kassan jäseniltä jäsenmaksun. Työttömyysvakuutuksen työnantajamaksua maksetaan lakisääteisen tapaturmavakuutuksen palkkasumman perusteella. Maksupohja jää kansantalouden tilinpidon ja palkansaajamaksun palkkasummaa huomattavasti pienemmäksi sillä valtion hallinnon palkat eivät sisälly maksupohjaan. Syy siihen, ettei valtion hallinnon palkkojen perusteella makseta työnantajamaksua, lienee historiallinen jäännös. Maksulla on myös välittömät vaikutukset valtion budjettimenoihin.

Työttömyysvakuutuksen palkansaajamaksua kannettiin heti vuodesta 1993 lähtien myös valtion palkoista eli maksupohja on laajempi kuin työnantajamaksun. Osa palkansaajamaksun tuotosta käytettiin työeläkkeiden työttömyyslisän maksuun, mikä koski myös valtion hallinnon työntekijöitä.

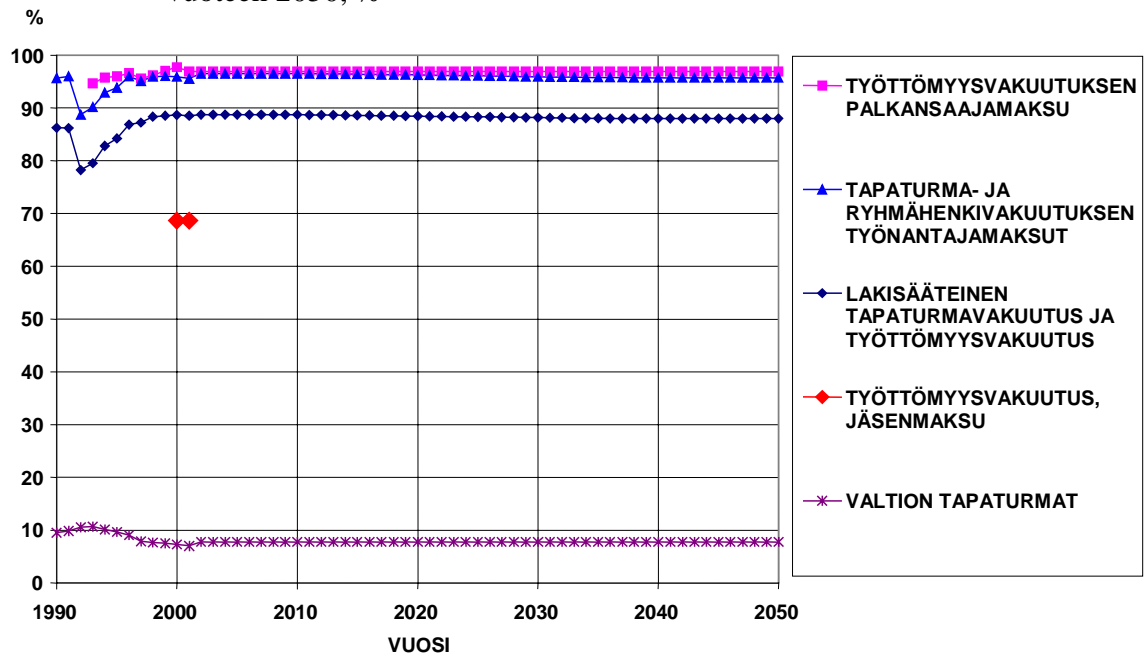
Työttömyysvakuutuksen työnantaja- ja palkansaajamaksun tuotolla rahoitetaan työttömyysvakuutusrahaston kautta työttömyyden aikana karttuva työeläketurva työeläkelisämaksun muodossa työeläkelaitoksille. Työnantajamaksulla rahoitetaan lisäksi palkkaturva sekä koulutus- ja erorahaston toiminta.

Oheisessa kuviossa esitetään karkea arvio kassan jäsenten jäsenmaksun alaisesta palkkasummasta. Arvio perustuu prosenttiperusteista maksua kantavien kassojen tietoihin. Jäsenmaksun alainen palkkasumma on vähäinen verrattuna kassan jäsenten osuuteen työllisistä palkansaajista (93 % vuonna 2001). Osaselityksenä on pienipalkkaisten, suuren työttömyysriskin ja katkonaisen työhistorian omaavien palkansaajien hakeutuminen kassan jäseniksi. Tämä selittää myös ansioon suhteutettujen päivärahojen perusteena olevan tulon suhteellisen matalan tason verrattuna palkansaajien keskimääräiseen tulotasoon.

Työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksut ovat tyypiltään veroluonteisia, sillä ne eivät oikeuta ansioon suhteutettuun työttömyyspäivärahaan eivätkä työeläkkeen työttömyyslisään. Työttömyysvakuutuksen palkansaajamaksun vakuutusluonteen puolesta puhuu kuitenkin sen vähennyskelpoisuus verotuksessa – verot tai veroluonteiset maksut eivät yleensä ole vähennyskelpoisia.

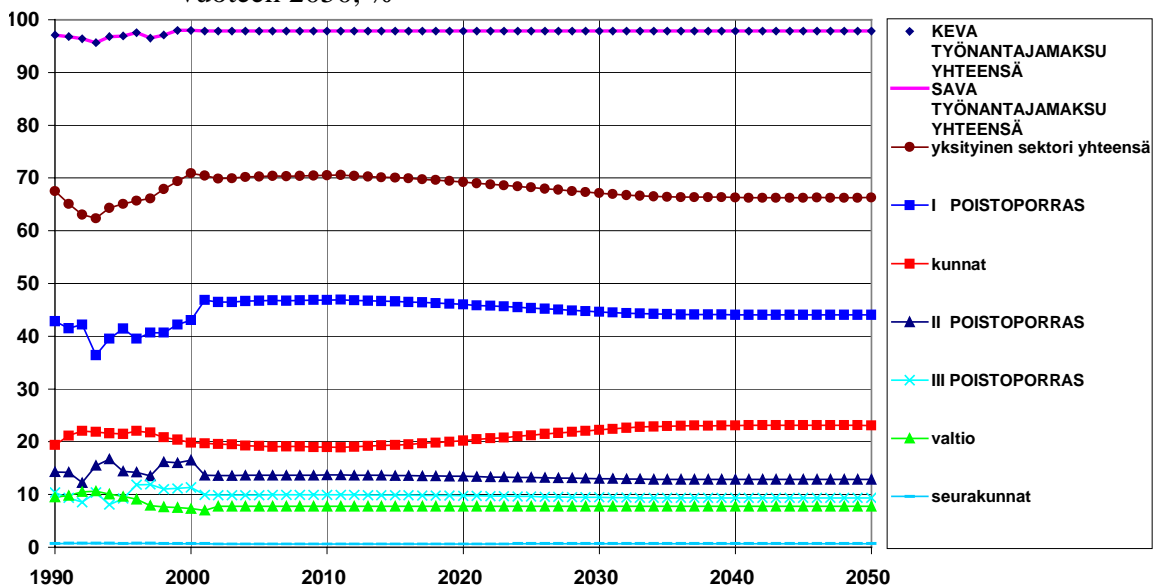
Työhistoriaehdon täyttävä, kassaan kuulumaton palkansaaja on oikeutettu vakiomääräiseen peruspäivärahaan. Osa palkansaajamaksun tuotosta ohjataan peruspäivärahojen rahoitukseen. Työttömyyskassojen jäsenmaksu on selkeästi vakuutusluonteinen. Kassan jäsenyys on vapaaehtoista ja jäsenyys on edellytyksenä etuussuoritukselle. Jäsenmaksu vaihtelee kassoittain kassan jäsenten työttömyysriskin mukaan.

Kuvio 109. Tapaturma-, työttömyys- ja ryhmähenkivakuutuksen maksupohja suhteessa kansantalouden tilinpidon palkkasummaan vuosina 1990-2001 sekä projektio vuoteen 2050, %



Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen työnantajamaksu kannetaan verotuksen yhteydessä ennakkipidätyksen alaisen palkkasumman perusteella. Yksityisen sektorin työnantajamaksu on porrastettu pääomavaltaisuuden mukaan yrityksen poistojen ja palkkasumman suhteen perusteella kolmiportaiseksi. Työnantajan sairausvakuutusmaksussa on porrastukset kuntien, valtion ja seurakuntien palkkasumman mukaan.

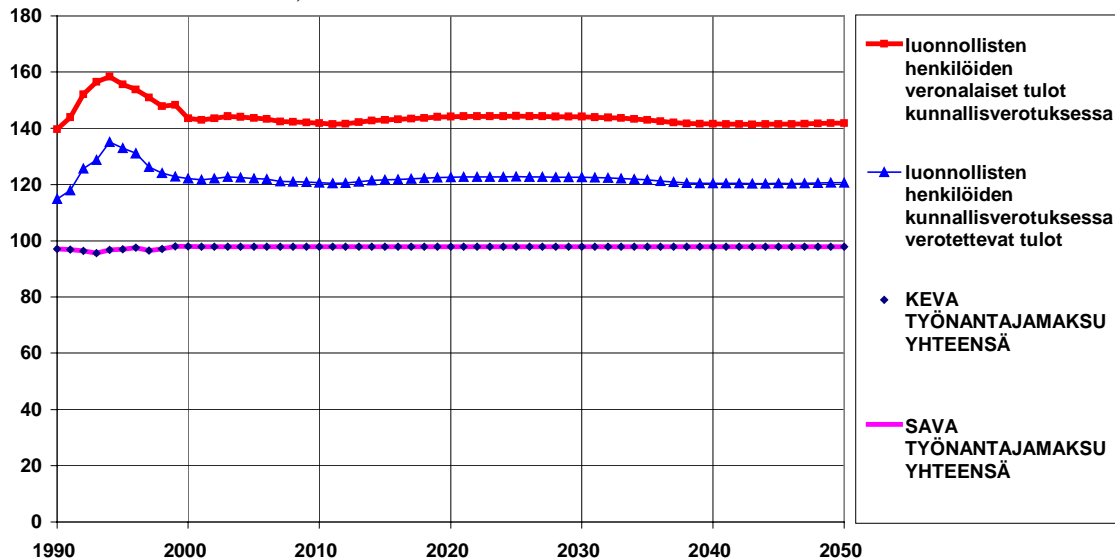
Kuvio 110. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen työnantajamaksun maksupohja suhteessa kansantalouden tilinpidon palkkasummaan vuosina 1990-2001 sekä projektio vuoteen 2050, %



Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen työnantajamaksun maksupohja on maksukertymien perusteella arvioituna lähes kansantalouden palkkasumman suuruinen. Osasyynä tähän on,

että ennakkopidätyksen alainen palkkasumma sisältää optiovoitot, joiden merkitys oli suurimmillaan 1990-luvun lopussa. Kansantalouden tilinpidon palkkasumma ei sisällä optiovoittoja.

Kuvio 111. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen vakuutetun maksupohja suhteessa kansantalouden tilinpidon palkkasummaan vuosina 1990-2001 sekä projekti vuoteen 2050, %



Vakuutetun sairausvakuutusmaksu (ja aikaisemmin myös kansaneläkevakuutusmaksu) perustuu kunnallisverotuksessa verotettavaan tuloon, jolloin se sisältää vastaavat tulot ja vähennykset. Vakuutetun maksun maksupohjan (luonnollisten henkilöiden kunnallisverotuksessa verotettava tulo) kehityksessä 1990-luvulla näkyy palkkasumman supistuminen ja veronalaisten sosiaaliturvaetuuksien lähinnä työttömyysturvaetuuksien kasvu. Etuustulon sisällyttäminen mukaan tulokäsitteeseen laajentaa maksupohjaa huomattavasti. Toisaalta suurelta osin sosiaaliset verovähennykset pienentävät maksupohjaa.

Kunnallisvero ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu ovat verovähennysten vuoksi jossain määrin progressiivisia. Työeläke- ja työttömyysvakuutuksen palkansaajamaksut ovat niiden verovähennyskelpoisuuden vuoksi puolestaan regressiivisiä.

Sairausvakuutuksen vakuutetun maksu on veroluonteinen. Maksu ei oikeuta etuuteen eikä mikään etuus määräydy suoraan sen perusteella. Sairausvakuutuksen päiväraha ja vanhempainraha tosin lasketaan kunnallisverotuksessa todettujen työtulojen perusteella.

Edellä tarkastellut maksut ovat myös korvamerkittyjä siten, että niiden tuoton käyttötarkoitus on sidottu tiettyjen etuuksien rahoitukseen. Maksujen kanto useassa järjestelmässä on johtanut siihen, että niiden maksupohja on määritelty eri tavoin. Yritykset ja työnantajat joutuvat arvioimaan maksupohjan eri tarkoituksiin. Syntynyt kokonaisuus on monimutkainen ja korvamerkinnän tarkoituksenmukaisuus on kyseenalainen. Sosiaalivakuutuksen vakuutusluonnetta ei ole kovin selkeästi pyrittykään toteuttamaan, vaan painopiste on ollut sosiaaliturvan kehittämisessä ja sen kannalta välttämättömän rahoituksen järjestämisessä.

### *Sosiaalivakuutusmaksujen kehitys*

Sosiaalivakuutusmaksut kohoavat yksityisellä sektorilla nykyiseltä tasolta noin kahdeksan prosenttiyksikköä, 40 prosenttiin palkoista vuonna 2050. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksu kohoaa kolme prosenttiyksikköä ja vakuutetun sosiaalivakuutusmaksu viisi prosenttiyksikköä. Työeläkemaksu kohoaa yhdeksän prosenttiyksikköä vuoteen 2030 ja 10 prosenttiyksikköä vuoteen 2050. Työnantaja ja palkansaaja rahoittavat työeläkemaksun nousun yksityisellä sektorilla puoliksi. Julkisella sektorilla valtion ja kuntien toimihenkilöt maksavat saman työntekijän työeläkemaksun kuin yksityisellä sektorillakin ja työnantaja rahoittaa loput. Peruslaskelmassa työttömyysvakuutusmaksu alenee oletetun työttömyyden vähene-  
misen myötä.

*Taulukko 19. Yksityisen sektorin työnantajien ja työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksu, prosenttia maksun perusteesta*

<b>Yksityinen sektori</b>						
<b>Työnantajan maksut</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Tel-eläkevakuutus	16,7	17,7	19,4	21,1	21,5	21,7
Työttömyysvakuutus	2,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3
Tapaturmavakuutus	1,1	0,9	0,7	0,6	0,5	0,4
Ryhmähenkivakuutus	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kansaneläkevakuutus	2,8	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Sairausvakuutus	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Yksityinen sektori yhteensä	24,5	23,9	25,3	26,8	27,2	27,3
<b>Työntekijäin maksut</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Sairausvakuutusmaksu	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Työeläkemaksu	4,5	5,5	7,2	8,9	9,4	9,6
Työttömyysvakuutusmaksu	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Yksityinen sektori yhteensä	6,7	7,5	9,1	10,8	11,3	11,5

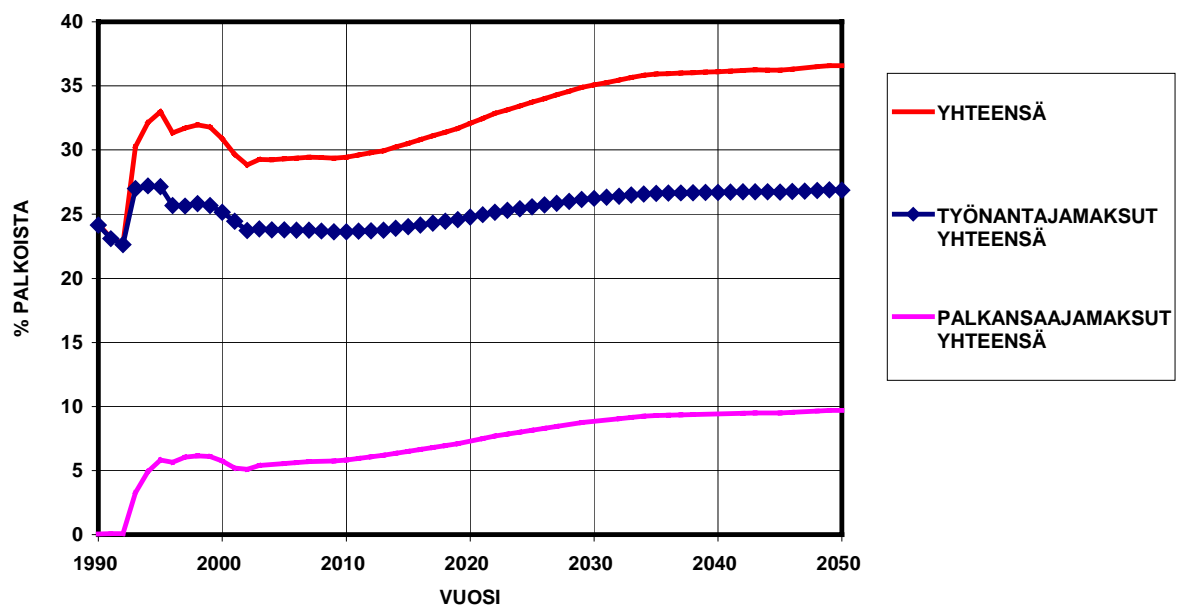
Kuntien sosiaalivakuutusmaksut alenevat hieman pitkällä aikavälillä, mutta ne ovat jo nykyisin noin kuusi prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla kuin yksityisellä sektorilla. Kuntien ja yksityiset sosiaalivakuutusmaksut ovat suunnilleen samalla tasolla vuonna 2020 ja sen jälkeen kuntien maksu jää pienemmäksi. Kuntien työntekijöiden eläkemaksu määräytyy yksityisen sektorin maksun perusteella, joka on kohoava. Seurauksena kuntien työnantajmaksut alenevat kahdeksan prosenttiyksikköä, 23 prosenttiin vuoteen 2050.

*Taulukko 20. Kuntasektorin työnantajien sosiaalivakuutusmaksu, prosenttia maksun perusteesta*

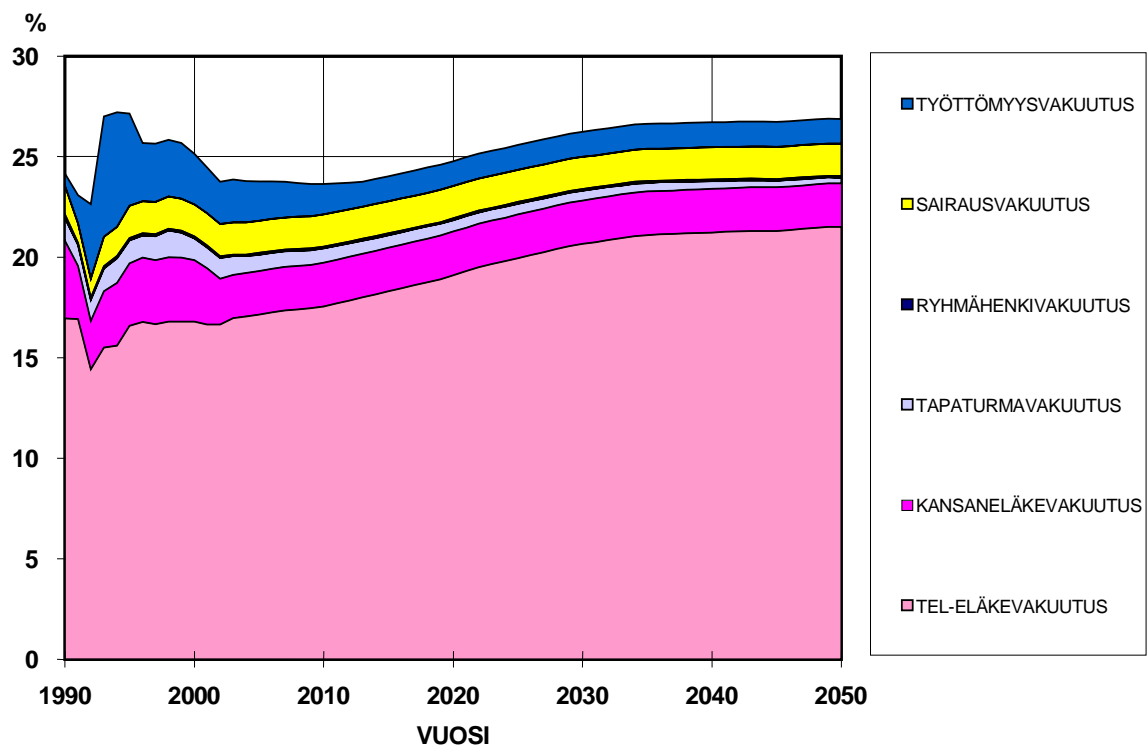
<b>Kunnat ja kuntainliitot</b>						
<b>Työnantajan maksut</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Kvtel-eläkevakuutus	22,7	21,5	19,7	17,9	17,4	17,0
Työttömyysvakuutus	2,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3
Tapaturmavakuutus	1,1	0,9	0,7	0,6	0,5	0,4
Ryhmähenkivakuutus	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kansaneläkevakuutus	3,2	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Sairausvakuutus	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Kuntasektori yhteensä	30,9	28,2	26,0	24,1	23,6	23,1

Kuvio 112. Yksityisen sektorin sosiaalivakuutusmaksut vuosina 1990 – 2050 perusvaihtoehdossa

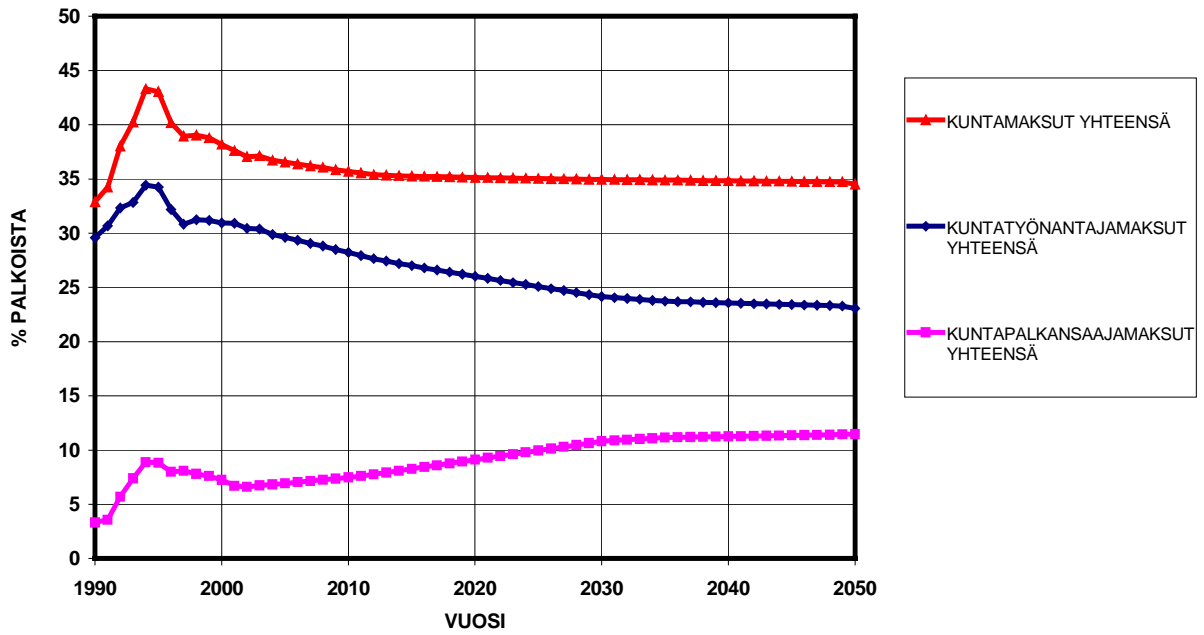




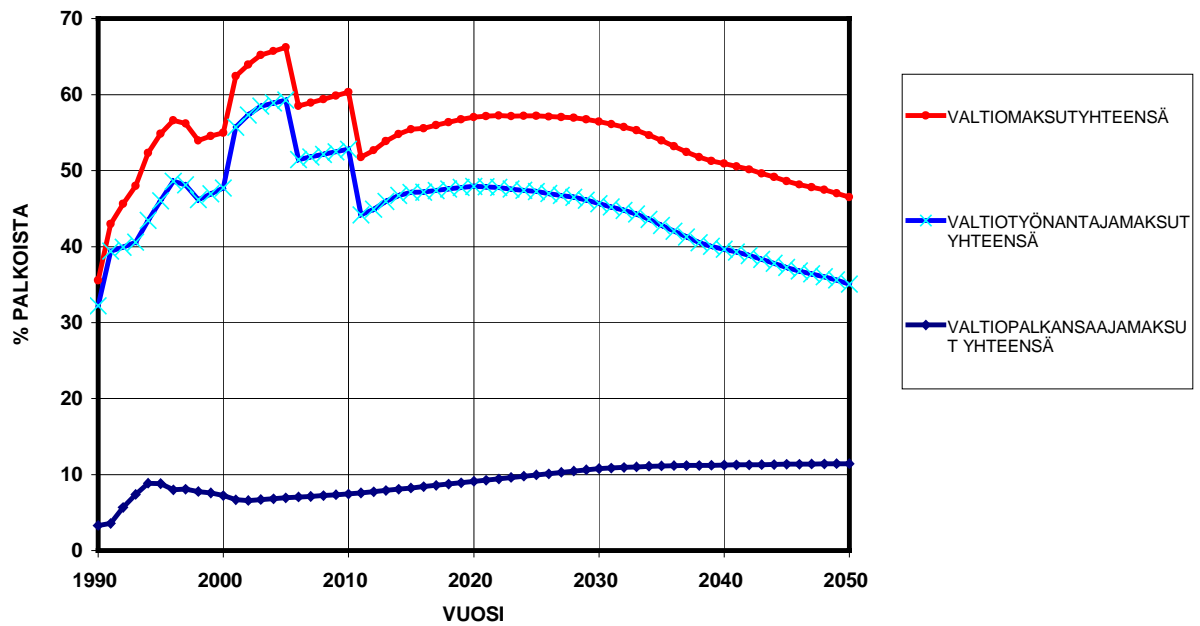
Kuvio 113. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut yksityisellä sektorilla vuosina 1990-2002 sekä projektio vuoteen 2050, % palkkasummasta



Kuvio 114. Kuntien sosiaalivakuutusmaksut vuosina 1990 – 2050 perusvaihtoehdossa



Kuvio 115. Valtion sosiaalivakuutusmaksut vuosina 1990 – 2050 perusvaihtovaihtoehdossa



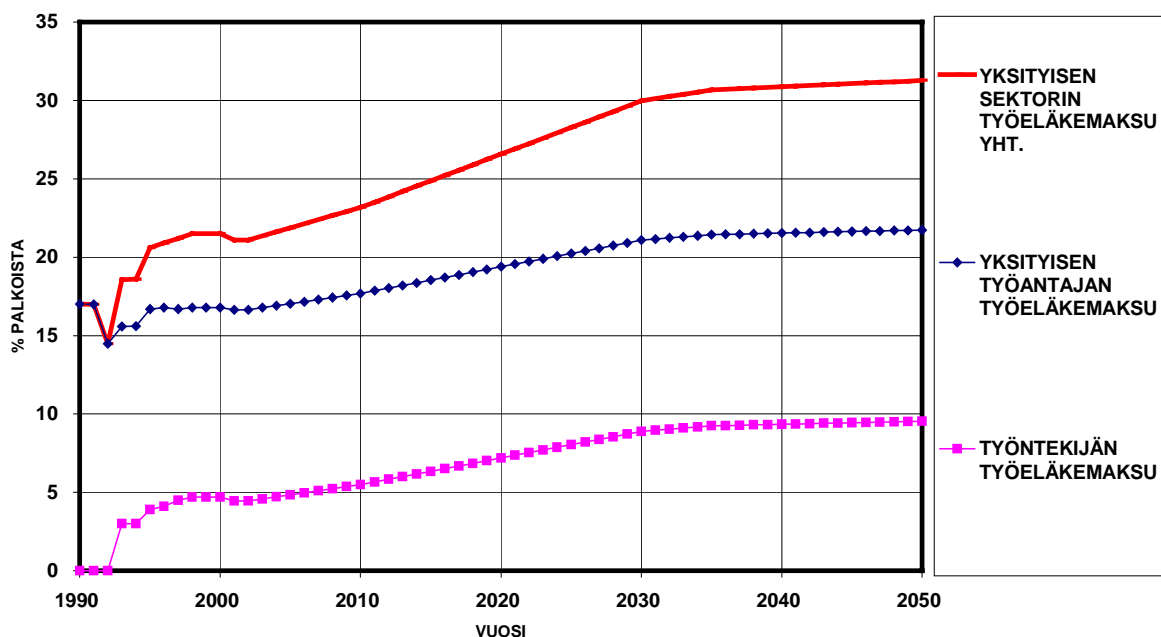
### 6.3.4. Työeläkkeiden rahoitus

Työeläkkeen rahoittavat työnantaja ja työntekijä. Vuonna 2002 keskimääräinen TEL-maksu oli 21,1 prosenttia palkoista. Työntekijän työeläkemaksu oli 4,4 prosenttia ja työnantajan 16,7 prosenttia palkoista. Laskuperustekorko oli 5,75 prosenttia vuonna 2001 ja on 5,25 prosenttia vuonna 2002. Yksityisen sektorin työeläkemaksu kohoaa noin yhdeksän prosenttiyksikköä, 30 prosenttiin palkoista vuoteen 2030. Rahastot kasvavat noin kaksinkertaisiksi suhteessa palkkasummaan vuoteen 2030 mennessä ja jatkavat vielä hitaasti kasvuaan vuoteen 2050 eläkemenojenkin kasvaessa. Työeläkemaksun ja rahastoinnin kehitys noudattelee verraten hyvin Eläketurvakeskuksen laskelmien tuloksia ottaen huomioon pienet erot väestökehitystä ja aktiivipiirejä koskevissa oletuksissa.

Kuntien eläkevakuutusmaksu oli 26,7 prosenttia palkoista vuonna 2001. Peruslaskelman mukaan sitä ei ole tarvetta kohottaa tulevaisuudessa. Tälläkin eläkemaksulla kuntien eläke-rahasto kasvaa suhteessa palkkoihin. Syynä on, että kuntien henkilöstön oletetaan kasvavan nykyisestä vielä noin 50 000 työntekijällä palvelujen tarpeen kasvaessa väestön ikääntymisen myötä.<sup>69</sup> Koska kuntatyöntekijä maksaa saman työeläkemaksun kuin yksityisellä sektorillaakin, kuntatyönantajan sosiaalivakuutusmaksu alenee.

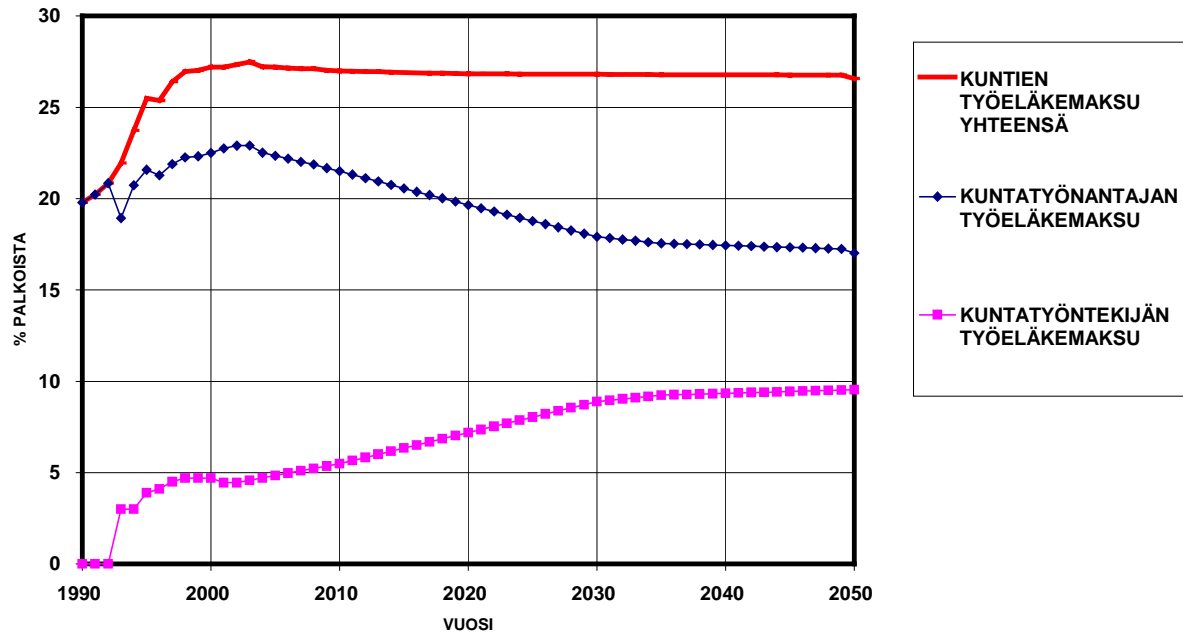
Valtion sosiaalivakuutusmenot ovat nykyisin yli 50 prosenttia palkoista.

Kuvio 116. Yksityisen sektorin työeläkemaksu, prosenttia palkoista



<sup>69</sup> Kuntien eläkevakuutuksen tavoitteena kohottaa kuntien eläkevakuutusmaksu 28,5 prosenttiin palkoista vuosina 2007-2050, säilyttää ne tällä tasolla ja antaa kuntien eläkekahaston purkautua. Näissä suunnitelmissa ei kuitenkaan oteta huomioon kuntien työntekijämäärän kasvua.

Kuvio 117. Kuntien työeläkemaksu, prosenttia palkoista



### 6.3.5. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitus

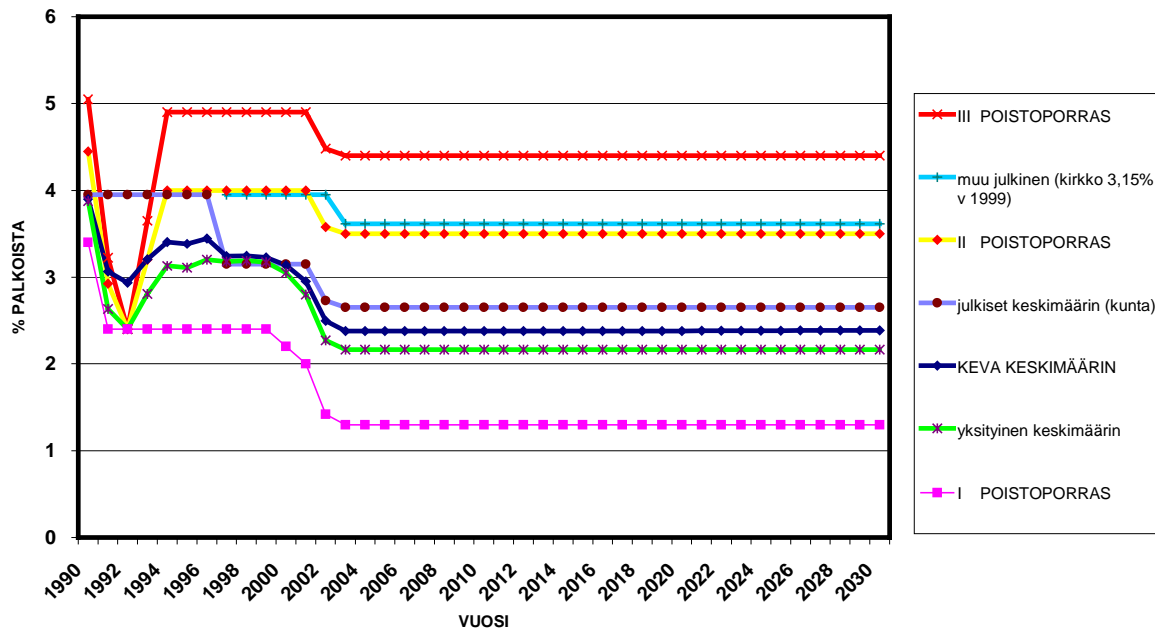
Kansaneläkevakuutuksen menot rahoitetaan työnantajan kansaneläkemaksuin, valtion osuuksien etuusmenoista ja nimellisesti vakiomääräisellä summalla arvonlisäveron tuotosta. Kansaneläkelaitokselle arvonlisäverotuksesta suoraan tuloutettu markkamäärä on säilynyt vuodesta 1995 lähtien ennallaan, mutta vuoden 2002 talousarviossa sitä on korotettu noin 0,5 miljardiin euroon.

Työnantajan kansaneläkemaksut ovat erilaisia eri sektoreilla ja porrastettu yksityisellä sektorilla palkkojen ja poistojen mukaan kolmeen maksuluokkaan. Työnantajan kansaneläkemaksu oli 2,0 – 4,9 prosenttia palkoista yksityisellä sektorilla, 3,95 prosenttia valtiolla ja 3,15 prosenttia kunnissa, kuntayhtymissä ja kunnallisissa liikelaitoksissa vuonna 2001. Keskimääräinen maksu oli 2,95 prosenttia palkoista. Vuonna 2002 maksut alenivat niin, että yksityisen työnantajan maksut ovat 1,35 – 4,45 prosenttia ja kuntatyönantajien 2,4 prosenttia palkoista. Vakuutettujen kansaneläkemaksun luovuttiin vuonna 1996. Kansaneläkevakuutukseen mahdollisesti syntynyt rahoitusylijäämä on siirretty vuosittaisin päätöksin sairausvakuutusrahastoon sairausvakuutusmenojen katteeksi.

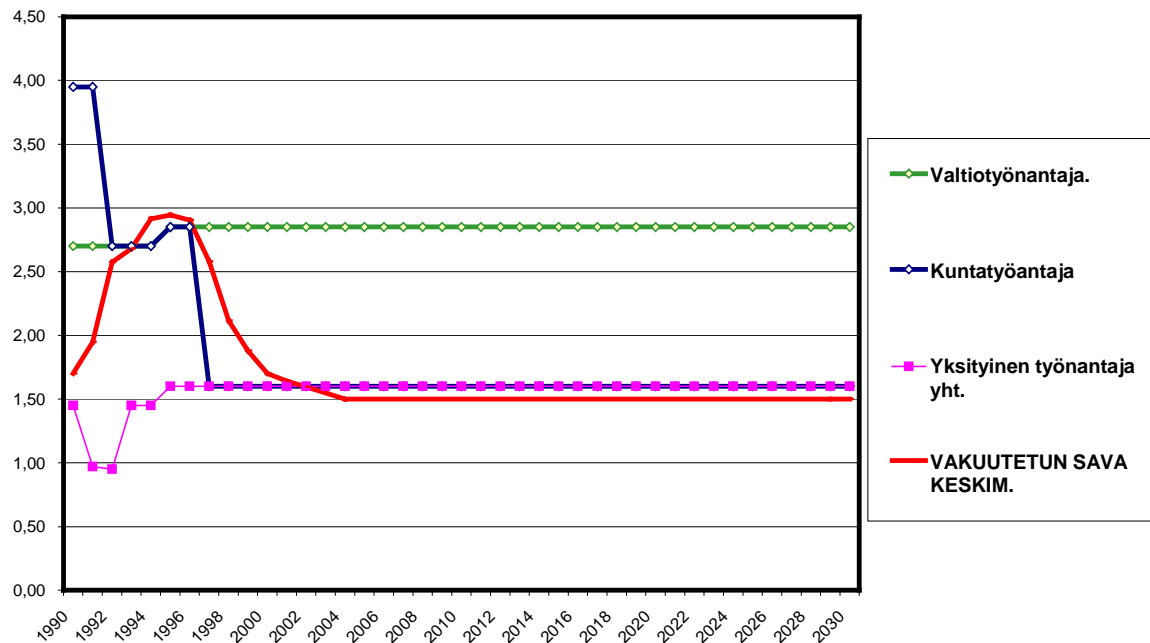
Sairausvakuutuksen menot rahoitetaan työnantajien ja vakuutettujen sairausvakuutusmaksuilla, valtion osuuksien vähimmäisetuuksista, erityistuotoin ja rahastosiirrolla kansaneläkevakuutuksesta. Yksityisellä sektorin ja kuntatyönantajan sairausvakuutusmaksu on 1,6 prosenttia palkoista ja valtion 2,85 prosenttia palkoista vuonna 2002. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu oli 1,5 prosenttia palkoista. Eläkeläisillä oli 0,4 prosenttia korkeampi maksu kuin palkansaajilla vuonna 2002. Koska sairausvakuutuksen tulot eivät riitä menojen kattamiseen, valtio maksaa sairausvakuutukseen takuusuorituksia, joiden määrä on vuonna 2001 noin 2,8 miljardia markkaa ja vuonna 2002 sen arvioidaan olevan 660 miljoonaa euroa eli noin neljä miljardia markkaa.

Peruslaskelmassa on oletettu, että vuoden 2002 valtion talousarviossa päätetyt sosiaaliturvamaksujen alennukset toteutuvat ja maksut jäävät pysyvästi tälle tasolla vuosina 2003 – 2050. Kansaneläkerahastoon kertyvä maksuvalmiuden ylittävä rahoitusjäämä siirretään edelleen sairausvakuutusrahastoon. Ansioihin sidottuja etuuksia lukuun ottamatta etuuksia on tarkistettu elinkustannusindeksillä. Näillä tulo- ja menoperusteilla Kansaneläkelaitoksen tulot eivät riitä kattamaan sen menoja, vaan valtion takuusuoritusten tarve sairausvakuutukseen jää pysyväksi Valtion takuusuoritus kasvaa reaalisesti 1120 miljoonaa euroon eli 6,7 miljardiin markkaan vuonna 2030, vajaaseen 30 prosenttiin menoista.

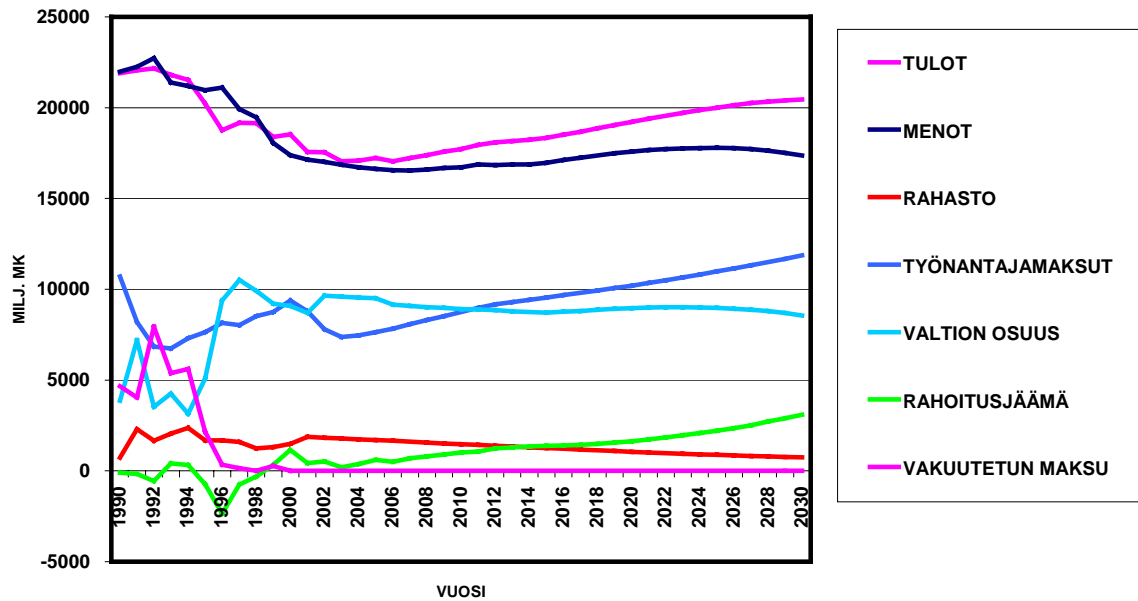
Kuvio 118. Työnantajien kansaneläkemaksut vuosina 1990 – 2050



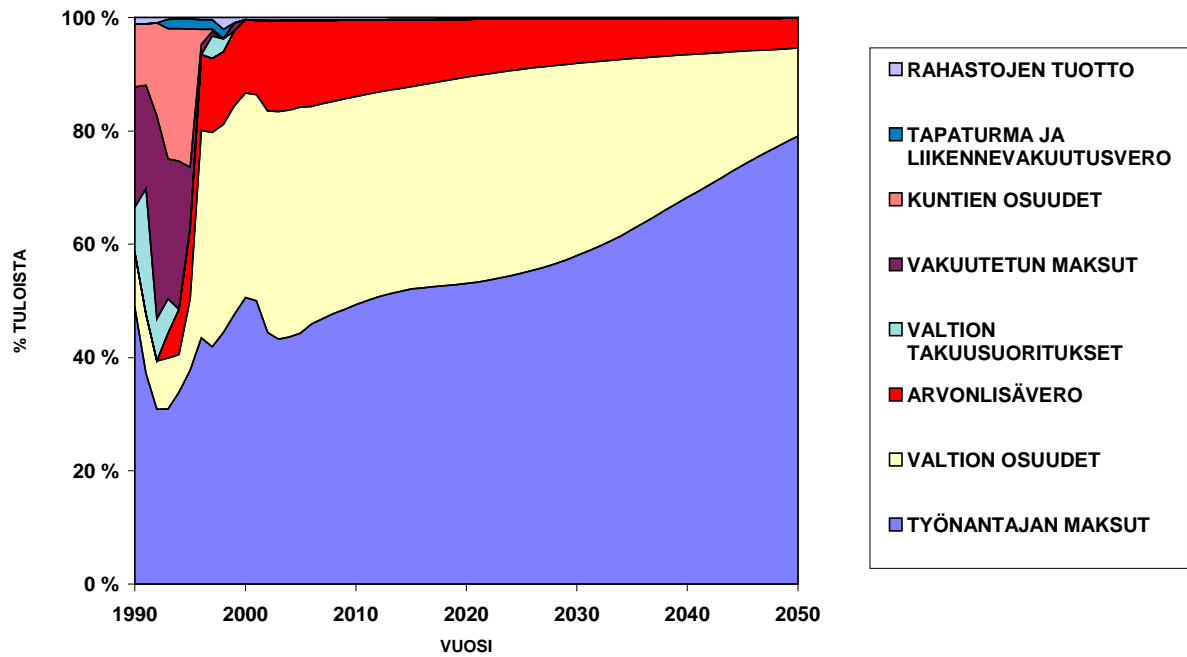
Kuvio 119. Työnantajan ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu, prosenttia palkoista



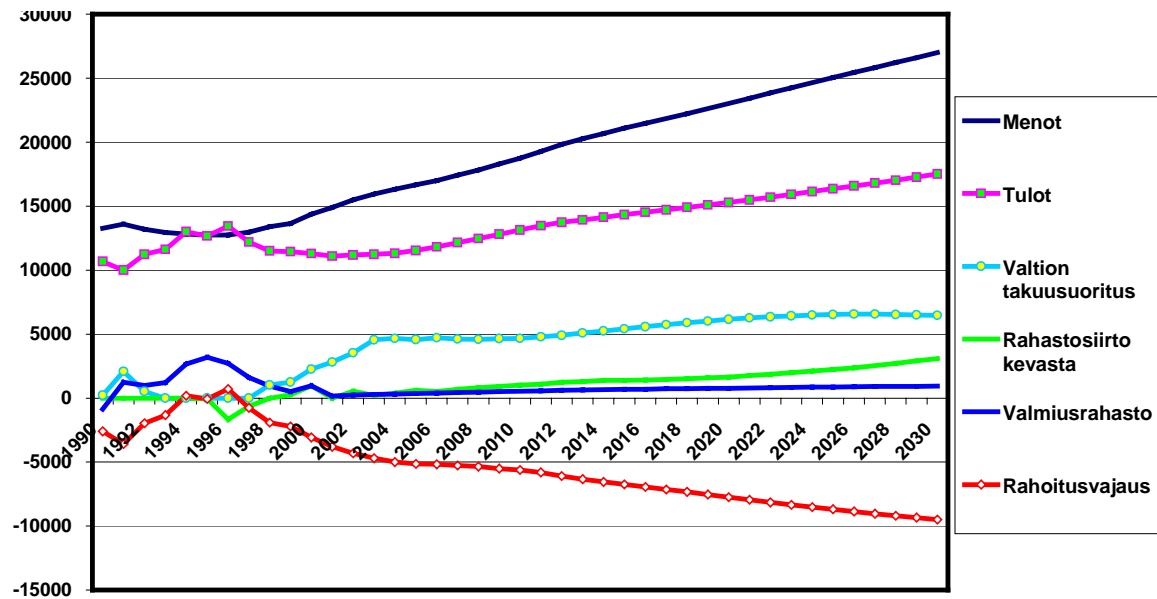
Kuvio 120. Kansaneläkevakuutuksien tulot, menot, rahoittajat ja rahoitusjäämä, milj. mk 2000 hinnoin vuosina 1990 – 2050



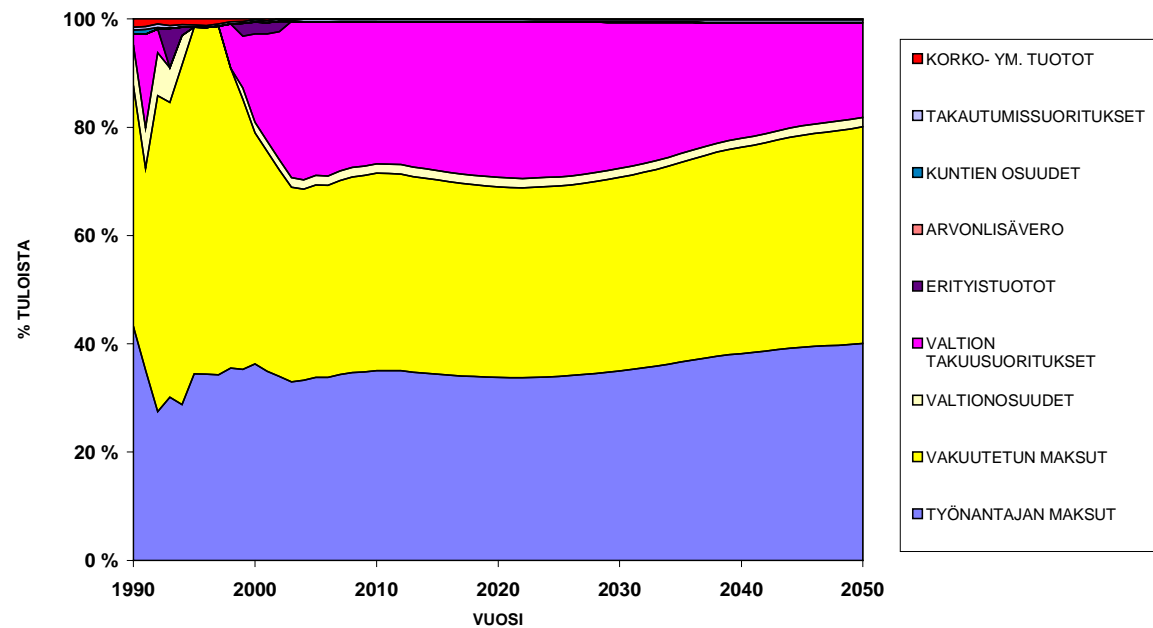
Kuvio 121. Kansaneläkevakuutuksen rahoitus vuosina 1990 –2050 peruslaskelmasta, prosenttia tuloista



Kuvio 122. Sairausvakuutuksen tulot, menot, rahoitusvajaus ja valtion takuusuoritus vuosina 1990 – 2050, mmk vuoden 2000 hinnoin



Kuvio 123. Sairausvakuutuksen rahoitus vuosina 1990 – 2050 peruslaskelmasta, prosenttia tuloista



### 6.3.6. Työttömyysturvan rahoitus

Työttömyysturva (nk. passiivajan työttömyysturva) koostuu ansioon suhteutetusta päivärahasta, peruspäivärahasta ja työmarkkinatuesta. Ansiopäiväraha rahoitetaan työttömyysvakuutusrahastosta. Työttömyysvakuutusrahastosta ohjataan kuitenkin ei-kassan jäsenten maksutuottojen osuus palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta käytettäväksi perusturvan rahoitukseen. Muuten valtio rahoittaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Vuodesta 1999 alkaen valtio on rahoittanut työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista etuuksista

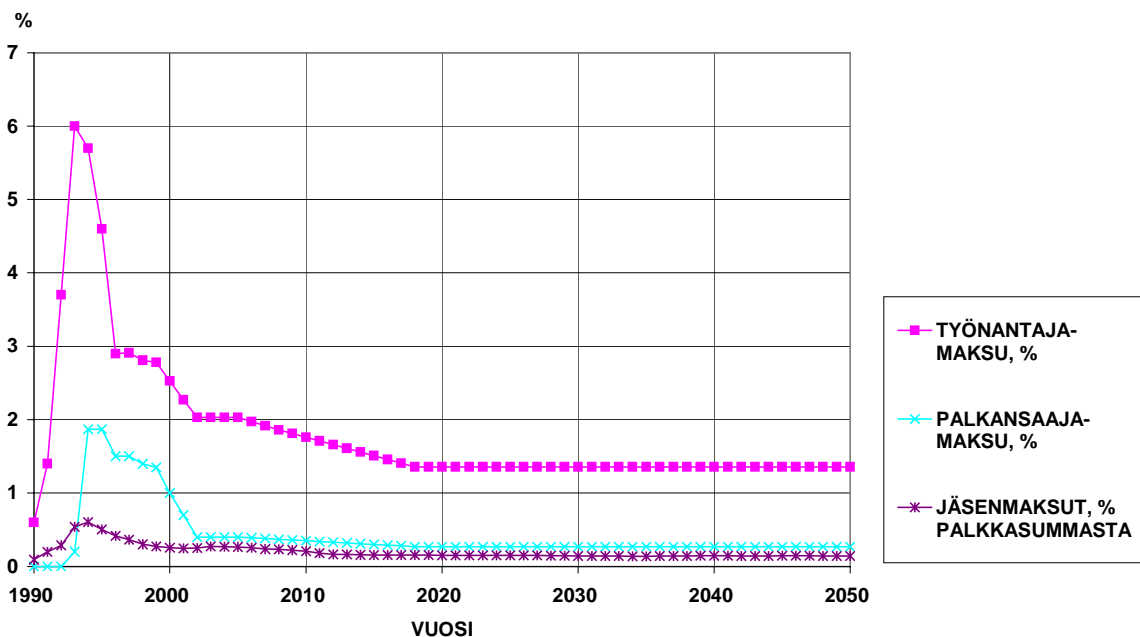
peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Valtio ei kuitenkaan osallistu lomautusajalta ja lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen. Työttömyyskassojen osuus kustakin ansioon suhteutetusta päivärahasta on 5,5 prosenttia. Loppuosan rahoittaa Työttömyysvakuutusrahasto

Työttömyysvakuutusrahaston toiseksi suurin menoerä työttömyyskassoille suoritettavien osuuksien jälkeen on työeläkelisämaksu. Rahasto suorittaa vuosittain Eläketurvakeskuk- selle maksun, joka peittää siitä aiheutuvan vastuun, että työttömyysaika otetaan huomioon eläkkeissä. Vuoteen 2000 kohdistuva työeläkelisämaksu oli 2 092 milj. markkaa. Työttö- myysvakuutusrahasto rahoittaa lisäksi Koulutus- ja erorahaston toiminnan sekä maksaa palkkaturvan menot siltä osin kuin niitä ei saada yksittäisiltä työnantajilta perittyä.

Työttömyysvakuutusrahaston menot rahoitetaan työnantajilta ja palkansaajilta kerättävillä työttömyysvakuutusmaksuilla. Maksujen muutokset jakautuvat tasan työnantajien keski- määräisen vakuutusmaksun ja palkansaajamaksun kesken. Työttömyysvakuutusmaksuja ei enää mitoiteta yksinomaan seuraavana kalenterivuonna arvioitujen menojen perusteella, vaan tavoitteena on tasoittaa taloudellisista suhdanteista johtuvia työttömyysvakuutusmak- sujen heilahteluja keräämällä työttömyysvakuutusrahastoon ylijäämää noususuhdanteessa ja purkamalla rahastoa laskusuhdanteessa. Hallintoneuvosto päättää suhdannekehityksen perusteella puskurin keräämisestä tai purkamisesta tehdessään vuosittaista esitystä työttö- myysvakuutusmaksuista. Normaalien suhdannevaihtelujen aikana rahaston riittävä puskuri on noin puoli miljardia euroa.

Työttömyyden kehitys määrittää pitkälti työttömyysturvan rahoitustarpeen. Peruslaskel- massa työttömyysasteen oletetaan alenevan kuuteen prosenttiin työvoimasta vuonna 2010 ja jäävän sen jälkeen tälle tasolle. Työnantajien ja palkansaajien yhteenlaskettu työttömyys- vakuutusmaksu alenee vuoden 2010 jälkeen 1,7 prosenttiin, yhdellä prosenttiyksiköllä vuo- den 2002 tasosta.

Kuvio 124. Työnantajan, palkansaajan ja kassan jäsenten työttömyysvakuutusmaksut vuo- sina 1990-2002 sekä projektio vuoteen 2050, % palkkasummasta





### 6.3.7. Sosiaali- ja terveystalouden rahoitus

Suurin osa sosiaali- ja terveystaloudesta on lakisääteistä. Lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään sosiaali- ja terveystaloutta asukkaalleen, mutta ei säätele yksityiskohtaisesti toiminnan laajuutta, sisältöä eikä järjestämistapaa. Tällöin kunnalla on suuri harkintavaltia palvelujen laajuuden suhteen.

1990-luvun lopussa kunnallisen palvelutuotannon osuus oli kolme neljäsosaa sosiaali- ja terveystalouden arvosta. Palvelujen eri tuottajatahojen osuudet ja kuntien ostopalvelujen määrät vaihtelevat palveluittain ja alueittain. Vuonna 1999 ostopalvelut yksityisiltä tuottajilta (yritykset, yhdistykset ja säätiöt, yms.) olivat viisi prosenttia kuntien sosiaali- ja terveystalouden kokonaiskustannuksista. Pääosan kuntien ostopalveluista ovat tuottaneet kolmannen sektorin toimijat, joissa kunnat voivat olla itse mukana. Ostopalveluista suuri osa rajoittuu yksittäisiin osasuoritteisiin ja toimenpiteisiin. Järjestöjen merkitys on sosiaalipalveluissa suurempi kuin terveystalouksissa, joissa puolestaan yksityisillä yrityksillä on merkittävä asema.

Sosiaali- ja terveystaloutta tuottavia yrityksiä oli 1990-luvun lopussa noin 12 000 ja ne olivat keskittyneet Uudellemaalle ja Varsinais-Suomeen. Kolmannen sektorin palvelutuottajia oli noin 1 300, joista valtaosa oli yhdistyksiä. Sosiaali- ja terveystaloutta tuottavat yksityiset yritykset ja yhdistykset työllistivät runsaat 46 000 henkilöä. Sosiaalipalveluyritykset olivat keskimäärin hyvin pieniä, pääasiassa alle viiden henkilön yrityksiä.

Kuntien sosiaali- ja terveystalouden käyttötalouden menot olivat noin 21 miljardia euroa vuonna 2000 ja ne olivat kuntien menoista keskimäärin runsaat 50 prosenttia vaihteluvälillä ollessa 31 - 68 prosenttia. Sosiaali- ja terveystalouden menoista erikoissairaanhoidon osuus on 27 prosenttia, perusterveydenhuollon 21 ja lasten päivähoidon 11 prosenttia.

Kuntien sosiaali- ja terveystalouden nettokustannukset asukasta kohden olivat vuonna 2000 keskimäärin noin 1 815 euroa. Kaupunkimaisissa kunnissa kustannukset olivat 1 865 euroa, taajaan asutuissa kunnissa 1 700 euroa ja maaseutumaisissa kunnissa 1 780 euroa.

Yli 2 185 euron asukaskohtaisiin kustannuksiin yllettiin yhdeksässä kunnassa. Suurimman ja pienimmän asukaskohtaisen kustannuksen suhde oli lähes kaksinkertainen. Kuntien väliset erot pysyvät huomattavan suurina myös tarvevakioinnin jälkeen.

Kuntien järjestämät sosiaali- ja terveystaloutta rahoitetaan pääasiassa kunnallisveron tuotolla. Kunnallisveron tuoton osuus kuntien tulopohjasta on noin 52 prosenttia. Valtionosuuksien osuus on noin 15 prosenttia ja loput ovat erilaisia maksutuloja. Yhteisöverojen merkitys ei ole kokonaisuuden kannalta kovin merkittävä ja kuntatalouden kannalta niiden merkitys on vähenemässä.

Suunnittelu- ja valtionosuuslain mukaan kunnan tulee osoittaa voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Laki ei kuitenkaan määrittele voimavarojen määrää. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuus määräytyy eri perusteiden mukaan, joita ovat muun muassa kunnan asukasluku, ikärakenne, asukkaiden sairastavuus ja asukkaiden työttömyys sekä kunnan syrjäisyys.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuden määrä on noin 2,5 miljardia euroa vuonna 2002. Valtionosuus ei ole korvamerkittyä. Valtionosuus on keskimäärin noin 25 prosenttia kuntien laskennallisista sosiaali- ja terveystalouden menoista. Osuus vaihtelee noin 10 prosentista 40 prosenttiin. Lisäksi kunnat voivat saada erillistä valtion-

osuutta investointien toteuttamiseksi. Investointien valtionosuus on runsaat 25 miljoonaa euroa vuonna 2002.

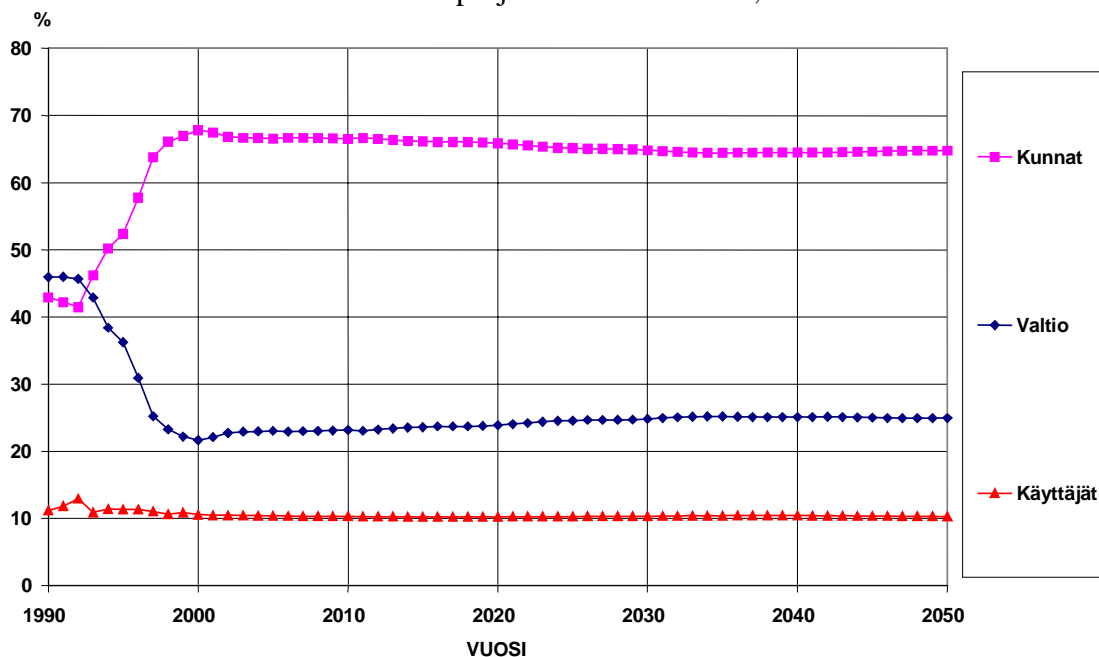
Kunnan järjestämistä sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain ja -asetuksen rajoissa. Kunnan yksityisiltä ostamista palveluista peritään asiakkaalta sama maksu kuin kunnan itsensä järjestämistä palveluista.

Asiakasmaksutulojen osuus sosiaali- ja terveystoimen menoista on vajaat yhdeksän prosenttia. Maksutulojen merkitys on erilainen eri palvelulohkoilla. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa näiden tulojen rahoitusosuus on noin kuusi prosenttia, perusterveydenhuollossa 11 prosenttia, lasten päivähoidossa 12, kotipalveluissa 14 ja vanhusten laitospalveluissa 20 prosenttia.

Sairausvakuutus korvaa yksityisen sairaanhoidon kustannuksia. Raha-automaattiyhdistyksen avustukset jaetaan vuosittain yleishyödyllisille ja oikeuskelpoisille sosiaali- ja terveysalan järjestöille.

Valtion rahoitusosuus kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta pieneni 1990- luvulla huomattavasti. Se kompensoitui osittain kansaneläkkeiden ja eläkkeensaajien asumistukien rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle. Vuoteen 2050 saakka ulottuvassa rahoitusprojektiossa käyttäjien maksuosuus säilyy nykyisellään. Osaksi käyttäjämaksuihin tehdään inflaatiotarkistukset ja pitkäaikaisen hoidon osalta käyttäjämaksuihin vaikuttavat myös hoidettavien tulokehitys. Valtion ja kuntien laskennallinen kustannusten jako muuttuu, kun valtionosuudet pienenevät työttömyyden vähetessä. Väestön ikääntyminen puolestaan lisää valtionosuuksia ikäpainotuksen kautta.

Kuvio 125. Kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttömenojen rahoitusosuudet vuosina 1990-1999 sekä projektio vuoteen 2050, %

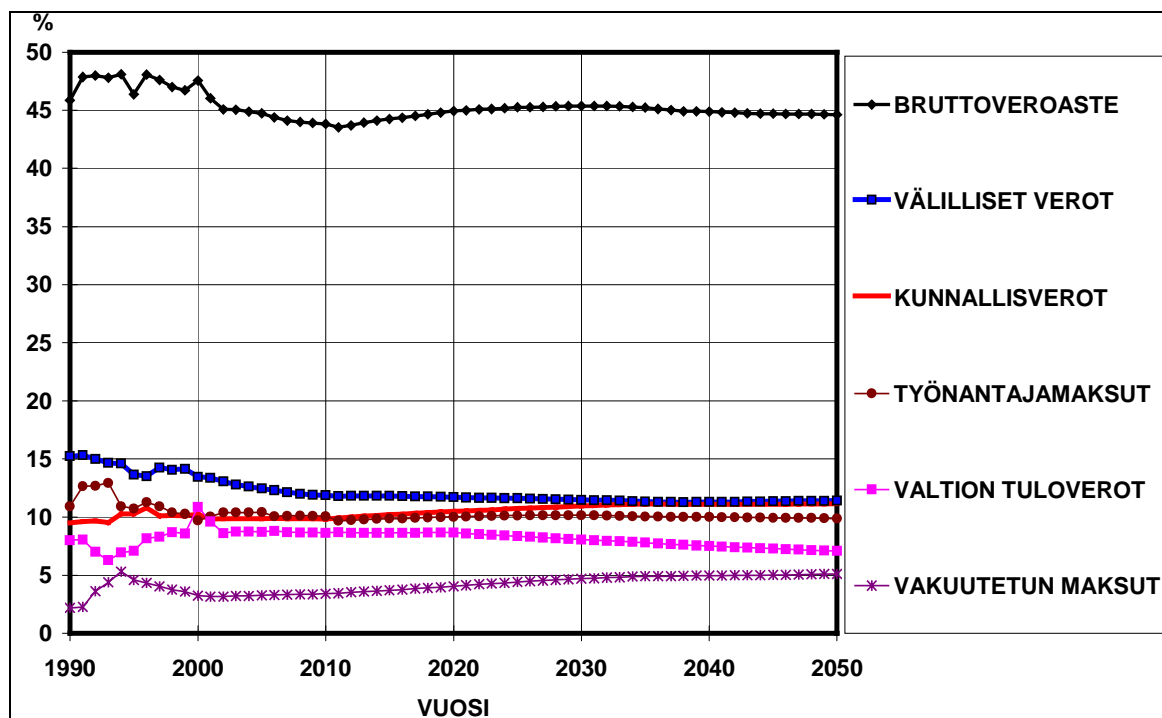


### 6.3.8. Bruttoveroaste ja bruttovelka

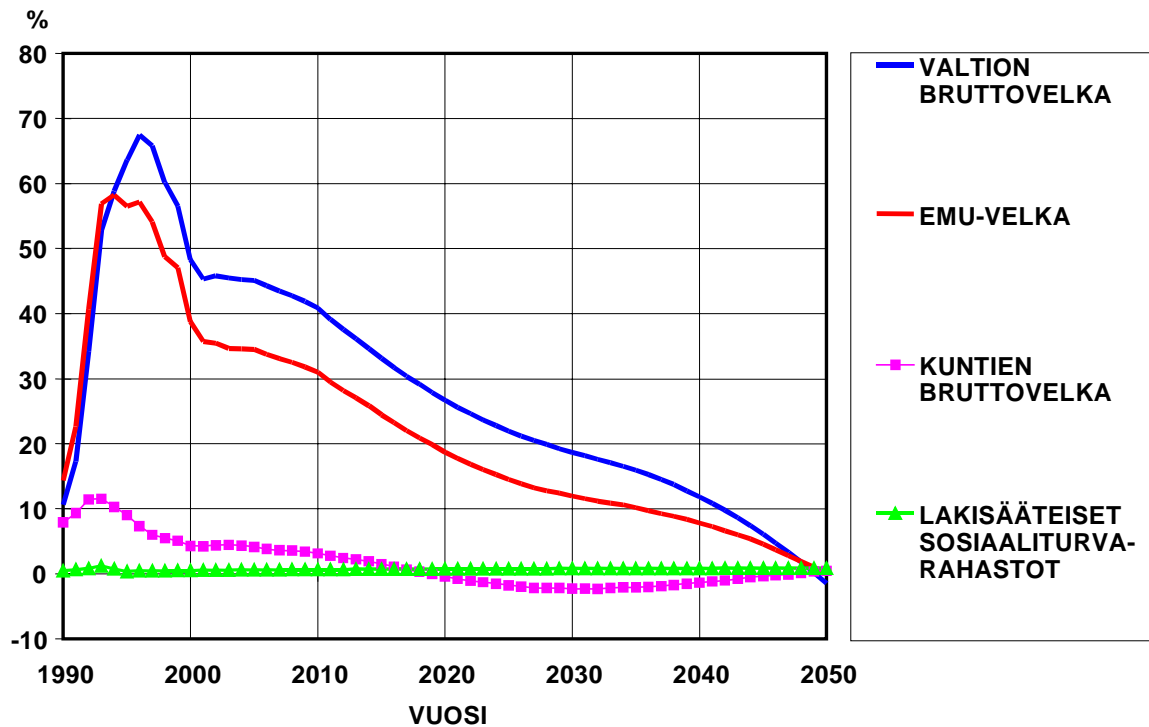
Sosiaalimenolaskelmassa voidaan laskea myös suuntaa-antava ura julkisten menojen, veroasteen ja julkisen velan kehityksestä. Veroaste määräytyy toisaalta julkisten menojen ja toisaalta sen perusteella, mitä julkisen velan kehityksestä oletetaan. Peruslaskelman periaatteellisenä lähtökohtana on julkisen bruttovelan palautuminen 1990-luvun lamaa edeltäneelle tasolle. Tavoitteelliseksi tasoksi laskelmassa on siten asetettu, että karkeasti ottaen julkisen bruttovelan taso palautuu tälle tasolle vuonna 2050. Yksi laman opetus lienee se, että velaton valtiontalous on sosiaaliturvan rahoituksen paras takuu kriisiolosuhteissa. Bruttoveroaste voi hieman alentua nykytasoltaan lähivuosina, mutta kohoaa jälleen väestön ikääntymisen myötä.

Verojen rakenteessa tapahtuu jonkin verran muutoksia. Sosiaalivakuutusmaksujen osuus bruttokansantuotteesta nousee kuten edellä on kuvattu. Kuntien sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuusta seuraa, että kunnallisveroaste kohoaa. Verorakenteessa on yritetty ottaa huomioon EU-integraatiosta johtuva välillisten verojen osuuden supistuminen. Valtion veropaineet pienenevät ja valtion tuloveroastetta voidaan alentaa pitkällä aikavälillä.

Kuvio 126. Bruttoveroasteen kehitys vuosina 1990 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:sta



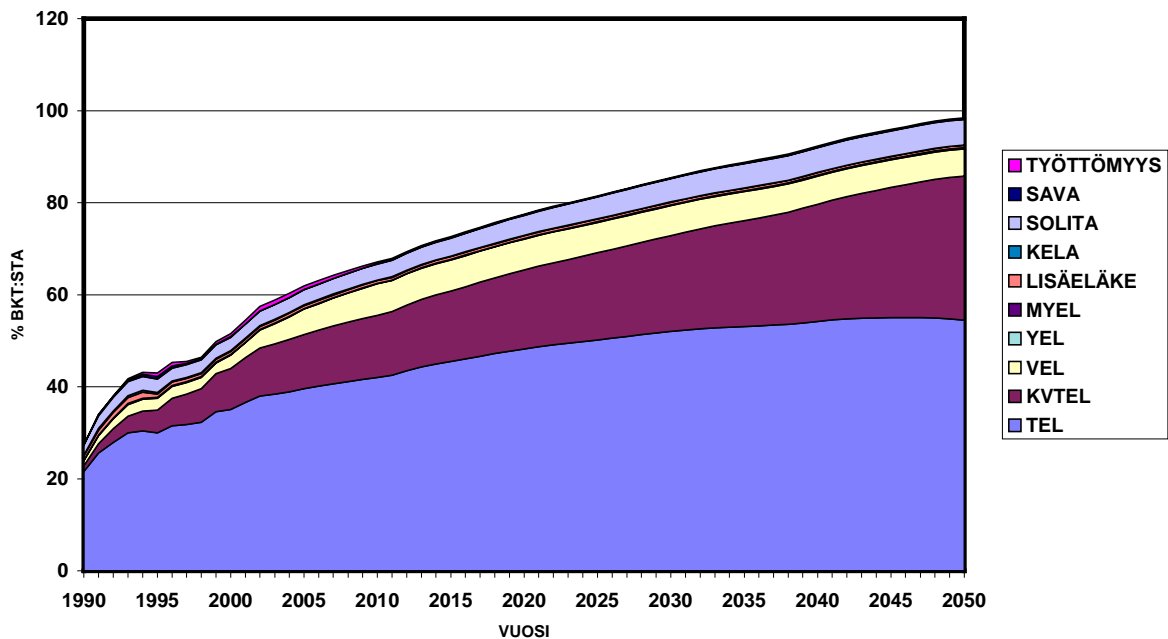
Kuvio 127. Julkisen bruttovelan kehitys vuosina 1990-2001 sekä projektio vuoteen 2050, % bkt:sta



### 6.3.9. Työeläkkeiden rahastointi

Tulevien eläkkeiden maksamista varten on säästetty varoja yksityis- ja julkisten alojen palkansaajien eläkejärjestelmissä. Oheisessa kuviosta ilmenee, että lakisääteisen työeläkejärjestelmän varat muodostavat nyt ja tulevaisuudessa valtaosan sosiaaliturvarahastojen varoista.

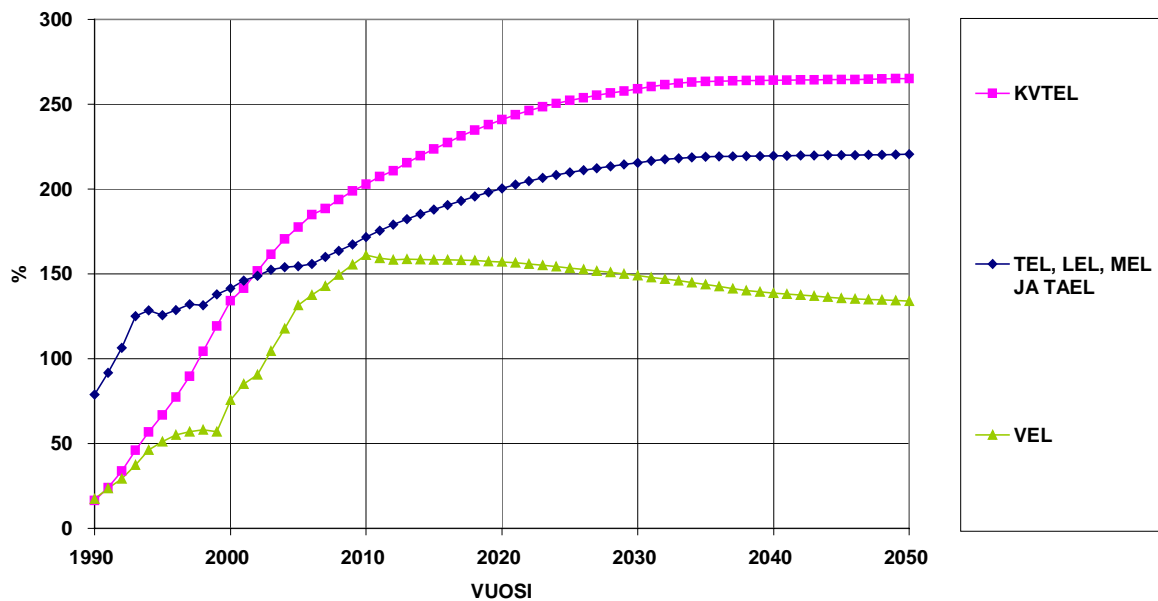
Kuvio 128. Sosiaalivakuutusrahastot vuosina 1990 – 2050, prosenttia BKT:sta



Eläkevarat olivat vuoden 2002 puolivälissä noin 71 miljardia euroa, mikä on noin 51 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2001 tehdyn laskelman (Risku 2001) mukaan eläkevaroja oli runsaat 25 prosenttia kaikista laskentahetkeen mennessä kertyneistä työeläkeoikeuksista mukaan lukien maksussa olevat eläkkeet. Eläkeoikeuksien perusteella odotettavissa olevat eläkemenot on laskelmassa muutettu laskentahetkeen diskontatuiksi nykyarvoiksi.

Seuraava kuvio kuvaa yksityisen sektorin, kuntien ja valtion eläkerahastojen kehitystä suhteessa palkkoihin.

Kuvio 129. Yksityisen sektorin, kuntien ja valtion eläkerahastot vuosina 1990 – 2050, prosenttia palkoista



Kansalaisen kannalta on samantekevää, onko eläkejärjestelmässä rahastointia vai ei, jos työuran aikana maksettujen maksujen ja eläkeaikana saatujen eläke-etuuksien suhde on sama. Rahastoinnin ”järkevyys” perustuukin joko siihen, että ikärakenteen muutoksen vuoksi maksun ja etuuden suhteet olisivat jakojärjestelmässä eri kohorteissa erilaisia tai siihen, että varojen odotettu keskituotto ylittää jakojärjestelmän maksupohjan – kuten palkkasumman – odotetun kasvuvauhdin. Ensin mainitussa tapauksessa rahastointi vähentää maksun vaihtelua, jos ei rahastoida liikaa niin, että maksua pitää myöhemmin alentaa. Jälkimmäisessä tapauksessa rahastointi alentaa maksutasoa pysyvästi. Jos kuitenkin mennään täyteen rahastointiin asti, etuuksien pitää järjestelmän tasapainon takia olla sidoksissa varojen tuottoon ja joudutaan punnitsemaan, jakautuuko riski elinkaaren aikana parhaalla mahdollisella tavalla, jos työiän toimeentulon riskit liittyvät työmarkkinoihin ja eläkeiän toimeentulon riskit rahoitusmarkkinoihin. Suomen osittain rahastoivassa järjestelmässä on otettu kanta, jonka mukaan työiässä kannetaan työeläkemaksun kautta myös rahoitusmarkkinoiden riskiä ja eläkeiässä vähäisessä määrin työmarkkinoiden riskiä indeksin ansiosidonnaisuuden kautta.

Kansainvälisessä keskustelussa rahastointiasteella tarkoitetaan eläkevarojen markkina-arvon suhdetta diskontatun eläkemenon nykyarvoon eli koko eläkevastuuseen.<sup>70</sup> Määritettäessä tavoiteltavaa rahastointiastetta painavat ainakin edellä sanotut näkökohdat eli etuusmaksusuhteen maksimointi, sen vaihtelun minimointi kohorttien välillä sekä toimeentulo-

<sup>70</sup> Vrt. Riskun (2001) laskelma.

riskin jakautuminen elinkaarella. Etuusperusteisessa järjestelmässä etuus-maksusuhteen vaihtelu on vähäistä, jos maksu ja sen myötä rahastointiaste onnistutaan määrittämään niin, että maksu on kestävä eikä sitä tarvitse muuttaa pitkälläkään aikavälillä. Tavanomaisilla talous- ja väestökehitysoletuksilla esimerkiksi kestävä TEL-maksu olisi 25 – 27 prosenttia aikahorisontista (50 – 100 vuotta) riippuen. Maksun välitön korottaminen merkitsisi luonnollisesti sitä, että katettava eläkevastuu ja sitä vastaavat eläkevarat kasvaisivat lähivuosina nopeammin kuin nykyisillä rahastointisäännöillä eli rahastointiaste nousisi. Vastaavasti myös purkautuminen olisi tällöin tulevaisuudessa nopeampaa kuin nykysäännöksiin. Parhaaseen mahdolliseen maksu-uraan vaikuttavat kuitenkin myös muut, eläkejärjestelmästä riippumattomat seikat, kuten esimerkiksi muiden maksu- ja veroasteiden kehitys.

Eläkejärjestelmien sääntöjen perusteella määräytyy siis, ovatko maksutulot ja varojen tuotot jonain tiettyä vuonna suuremmat kuin järjestelmän eläkemenot vai päinvastoin. Säännöt ovat erityyppisiä riippuen siitä, onko kysymyksessä puskurirahastointi kuten julkisaloilla vai eläkevastuiden kehittymiseen perustuva rahastointi kuten yksityisaloilla. Yhteistä on kuitenkin se, että eläketaso määräytyy etuusperusteisesti rahastointisäännöistä tai varojen tuotoista riippumatta. Rahastointisäännöt ja varojen tuotto vaikuttavat vain työeläkemaxun tasoon.

### ***Yksityisalojen työeläkkeiden rahastointi***

Yksityisalojen palkansaajien järjestelmissä (TEL, LEL, TaEL) rahastoitava työeläkemaxu ja vastaavasti rahastosta rahoitettava osa kustakin maksussa olevasta eläkkeestä määräytyy sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymien laskuperusteiden mukaan. Laskuperusteet määrittävät muun muassa sen osan eläkeoikeuden kertymästä, jota vastaava maksu rahastoidaan ja jota vastaava varallisuus vakuuttavalla eläkeyhteisöllä tulee olla. Laskuperusteet määrittävät myös sen osan, joka kustakin maksettavasta eläkkeestä rahoitetaan säästetyistä varoista. Rahastolla katettava osa eläkevastuusta lasketaan siis vakuutettukohtaisesti. Vakuutetun rahasto kasvaa maksujen myötä ja purkautuu eläkkeellä ollessa. Tämä vakuutettukohtainen järjestelmä samoin kuin työllisten ja eläkkeellä olevien ikäjakauma määrittävät katettavan eläkevastuun ja katteena olevan varallisuuden kehittymisen eri ajanjaksoina.

Puhuttaessa yksityisalojen eläkerahastojen purkamisesta tarkoitetaan yleensä sitä, että rahastointisääntöjä muutettaisiin niin, että vakuutetun rahasto purkautuisi nopeammin kuin nykyisin laskuperustein. Vakuutettukohtaiset säännöt johtavat jo siihen, että väestön ikääntyessä säästettyjen varojen osuus eläkkeiden rahoituksessa kasvaa. Kokonaisvarat eivät kuitenkaan ala supistua edes suhteessa bruttokansantuotteeseen (ks. kuvio varojen kehityksestä), koska rahastointi kulloistenkin työllisten eläkkeiden varalle jatkuu. Elinajan pidentyessä kohortti kohortilta myös rahastoitava maksu ja säästetyt varat kohoavat vastaavasti.

Myös yksityisalojen eläkevaroista osa on erityyppisiä puskureita, joiden koko määräytyy laskuperusteiden mukaan. Tärkeimmät puskurit ovat toimintapääoma sijoitusriskien varalta ja tasausrahasto (mukaan lukien ns. EMU-puskuri) suhdanneriskien varalta.

Yksityisaloilla eläkevarojen hallinnointi ja sijoittaminen on hajautettu useille eläkeyhteisöille eli työeläkeyhtiöille, eläkesäätiöille ja -kassoille. Kunkin yhteisön sijoitusten tuotto riippuu yhteisön sijoituspolitiikasta, valitusta riskitasosta ja sijoitusten onnistumisesta. Varojen markkina-arvon muutos ja juoksevat tuotot määrittävät taseessa sijoituksista aiheutu-

van varojen kehityksen. Lisäksi varojen muutokseen vaikuttavat rahastoitavat maksut ja maksussa olevien eläkkeiden rahastoitujen osien purkautuminen.

Taseen vastuut puolestaan muuttuvat erotuksella, joka saadaan, kun rahastoitavien uusien eläkeoikeuksien arvosta vähennetään maksussa olevissa eläkkeiden purkautuva vastuu. Myös aikaisemmin kertynyttä eläkevastuuta korotetaan joka vuosi kiinteällä rahastokorolla kolme prosenttia vuodessa ja vanhuuseläkevastuita lisäksi kertoimella, joka kasvattaa vastuuta sijoitusten tuottovaatimuksen, laskuperustekorona ja rahastokorona erotuksella. Jos jonkin eläkeyhteisön sijoitusten tuotto (ml. arvonmuutokset) on jollakin aikavälillä alempi kuin vastuiden kasvuvauhti (laskuperustekorko), yhteisön sijoitusriskipuskuri eli toimintapääoma alenee. Päinvastaisessa tapauksessa toimintapääoma kasvaa.

Sijoitusten toteutunut tuotto muuttaa eläkeyhteisön varallisuuden arvoa ja laskuperustekorolla säädellään, missä määrin muutos ohjautuu toimintapääomaan ja missä määrin eläkevastuisiin taseen vastuupuolella. Lisätuotto kasvattaa rahastointiastetta, mutta laskuperustekorolla eli jaolla toimintapääomaan ja eläkevastuisiin ei ole rahastointiasteen kannalta merkitystä, jos rahastointiaste lasketaan varoista ja eläkeoikeuksista laskuperustekorosta riippumattomalla diskonttokorolla. Rahastointiastetta voidaan siis kasvattaa yksinkertaisesti kasvattamalla tuloja eli sijoitusten tuottoa tai maksua. Koska eläkeoikeuksien odotettu arvo on riippuvainen reaaliansioiden kasvuvauhdista tulevaisuudessa, rahastointiaste alenee, jos reaaliansioiden kasvuvauhti kiihtyy eivätkä sijoitusten tuotto-odotukset kasva.

### ***Kuntien eläkerahasto***

Kuntien palkansaajien eläkkeitä (KVTEL) varten kerätyt ja kerättävät varat ovat kunta-alan puskurirahasto väestön ikääntymisvaikutuksia vastaan. Kuntien eläkevakuutuksen rahastointistrategia vastannee yleistä suomalaista mielikuvaa eläkerahastoinnin tavoitteista ja sääntöjen toiminnasta. Kuntien eläkevakuutuksen hoitamassa KVTEL-järjestelmässä rahastoinnilla varaudutaan järjestelmän eläkemenojen kasvuun suhteessa palkkasummaan pitkällä tähtäyksellä. Maksun suuruus pyritään määrittämään niin, että pitkälläkin aikavälillä eläkemaksun muutostarvetta olisi mahdollisimman vähän. Kunakin vuonna sovellettava maksutaso määräytyy siis saman vuoden eläkemenoista suhteessa palkkasummaan sekä maksun pitkän aikavälin tasoitustavoitteesta. Maksu on asetettu niin, että sen ja kerättyjen varojen tuotto on toistaiseksi vallinneen edullisen ikärakenteen sekä edullisen menojen ja palkkasumman suhteen vallitessa ylittänyt eläkemenot. Kun raskaat vuodet koittavat, maksua ei tarvitse nostaa ainakaan eläkemenojen tahdissa, vaan voidaan käyttää säästettyjä varoja.

Rahastoinnin tavoitteena on vakioida eläkemaksujen määrä alle 30 prosenttiin palkoista. Maksua nostetaan 0,3 prosenttiyksikköä vuodessa, kunnes vakiointitaso on saavutettu. Vakiointitaso riippuu ensisijaisesti kuntien palkkasumman kehityksestä. Jos reaalikasvu on esimerkiksi 1,5 prosenttia vuodessa, vakiointitaso on 28,5 prosenttia ja se saavutetaan vuonna 2007. Toisaalta jos koko terveys- ja sosiaalipalvelujen lisäkysyntä tyydytetään kuntien tuotannolla, maksua ei tarvitse korottaa nykyisestä. Palvelujen tuotantoon liittyviä työllisyyskenaarioita käsitellään myöhemmin.

### ***Valtion eläkerahasto***

Valtion eläkerahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka on perustettu vuoden 1990 alussa lailla valtion eläkerahastosta (1372/1989). Rahasto on luonteeltaan valtiotalouden puskuri ja se on olemassa valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien henkilös-

töryhmien (valtion virkamiehet ja työntekijät, kunnan peruskoulun ja lukion opettajat pääosin sekä osa valtionapua saavien laitosten henkilöstöä) tulevien eläkkeiden maksamiseen varautumiseksi ja eläkkeistä aiheutuvien valtion menojen tasaamiseksi.

Rahasto saa pääosan tuloistaan valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksuista sekä rahaston varoille saatavista tuotoista. Lisäksi rahasto saa tuloja yksityisten eläkevakuutuslaitosten suorittamista niin sanotuista siirtymämaksuista ja työttömyysvakuutusmaksun työeläkelisäosasta.

Rahaston kokonaistulot olivat vuonna 2001 noin 1,5 miljardia euroa. Siitä suurimman osan muodostivat eläkemaksutulot, jotka olivat yhteensä 1,2 miljardia euroa sekä työntekijöiden että työnantajien maksuosuudet huomioiden. Eläkerahaston varoja ei ole toistaiseksi käytetty eläkkeiden maksamiseen, vaan kaikki valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvat eläkkeet maksetaan valtion talousarvioon varatuista määrärahoista. Koska eläkkeet maksetaan talousarviosta, rahastosta voidaan siirtää varoja talousarvioon. Vuonna 2001 siirto oli 0,8 miljardia euroa ja vuosina 1991-2001 siirtoja tehtiin yhteensä 10,4 miljardia euroa. Vuoden 2001 lopussa rahaston pääoma oli 4,5 miljardia euroa ja valtion eläkejärjestelmän arvioitu kattamaton eläkevastuu oli vajaat 53 miljardia euroa, kun laskentakorkona käytetään 2,5 prosenttia vuodessa.

Vuonna 2001 valtion eläkejärjestelmän lakisääteisten työeläkkeiden meno oli 2,5 miljardia euroa. Koska valtion eläkejärjestelmän piiri on supistunut eikä ole kuin osa siitä, minkä perusteella maksussa olevan eläkekannan volyymi on syntynyt, eivät työnantajilta ja työntekijöiltä perittävät maksut ole kuin vajaa puolet vuotuisen eläkemenon volyymista.

Valtion eläkejärjestelmän suurimpien työnantajien eläkemaksuprosenttien laskennassa noudatetaan vakuutusmatemaattisia täyden rahastoinnin periaatteita siten että maksut mitoitetaan syntyvän uuden eläkevastuun mukaan. Vuonna 2001 työnantajakohtainen kokonaismaksuprosentti (mukaan luettuna työntekijäin osuus) vaihteli noin 18 prosentista noin 39 prosenttiin työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuksien, eläkeikien ja henkilöstön rakenteen mukaan. Pienten työnantajien kohdalla noudatetaan valtion yleistä maksuprosenttia, joka työntekijäin maksuosuus huomioiden oli 23,5 prosenttia. Työntekijän eläkemaksu on samansuuruinen kuin yksityisellä sektorilla, 4,5 prosenttia palkasta vuonna 2001. Yksilöllisiä rahastoja järjestelmässä ei ole.

Valtion eläkerahaston tarkoituksena on

- koota varoja, joiden avulla suurten ikäluokkien eläkkeiden kustannusrasitusta voidaan tasata eläkemenon huippuvuosina rahastoa purkamalla,
- kirjata näkyviin valtion eläkevastuu ja sen kattamaton osa, jotta velan todellinen suuruus hillitsisi muiden menojen kasvua ja velkaantumista,
- kohdentaa eläkemaksun kautta eläkekustannus muiden työvoimakustannusten joukkoon.

Valtion työeläkkeiden rahastoinnin tarkoituksena on säästää siirtämällä julkista kulutusta tulevaisuuteen ja vahvistaa valtiontaloutta ilman, että verotusta joudutaan kiristämään nyt tai tulevaisuudessa. Keskeinen instrumentti, jolla voidaan vaikuttaa eläkerahaston karttumiseen, ovat sieltä vuosittain tehtävät siirrot valtion budjettiin. Rahastoinnin tarkoitus toteutuu, jos rahastosta budjettiin tehtävien siirtojen pienentäminen vähentää aidosti valtion budjetin menoja ja rahaston kasvu otetaan huomioon budjetin menokehystä supistavana tekijänä.



Valtion eläkerahaston keskeinen ongelma on perustamisesta lähtien ollut rahaston riittävä karttuminen. Rahastoa perustettaessa tavoitteeksi asetettiin, että rahastoinnin aste saavuttaisi TEL-järjestelmän tason vuonna 2010, jolloin rahastoituna olisi 1,5 kertaa vuotuinen palkkasumma. Rahaston kartuttamisesta ei kuitenkaan ollut olemassa selkeitä säännöksiä ennen vuotta 2000. Käytännössä siirto rahastosta budjettiin oli se instrumentti, jolla rahaston kasvua säädeltiin, ja rahaston kasvu oli vuosittaisen budjettipäätöksen varassa. Koska 1990-luvulla toteutunut rahaston kasvuvauhti ei riittänyt alkuperäisen tavoitteen saavuttamiseen, muutettiin valtion eläkerahastosta annettua lakia vuoden 2000 alusta lukien. Rahastosta vuosittain valtion talousarvioon tehtävän siirron enimmäismäärää pienennettiin vuodesta 2001 alkaen yhteen kolmasosaan eläkemenosta ja puoleen eläkemenosta vuoden 2006 jälkeen, kun vastaava enimmäismäärä oli aiemmin ollut kolme neljäsosaa eläkemenosta. Alkuperäinen rahastointitavoite, 1,5 kertaa vuotuinen palkkasumma vuonna 2010, kirjoitettiin nyt lakiin. Koska palkkasumma ei ollut 1990-luvulla valtion liikelaitosten yhtiöittämisistä johtuneen voimakkaan supistumisen takia enää täysin vertailukelpoinen perustamisvaiheen palkkasumman kanssa, oli tarpeen rinnalla verrata vielä rahastoinnin astetta suhteessa eläkevastuun määrään. Laskelmien mukaan alkuperäistä tavoitetta vastasi 20 prosenttia eläkevastuun määrästä, mikä myös kirjoitettiin lakiin.

Edellä olleen eläkerahastojen kehitystä kuvaavan kuvion mukaan valtion eläkerahaston pääoma olisi vuonna 2010 noin 13,5 miljardia euroa ja täyttäisi sille asetetut vaatimukset 1,5-kertaisesta vuotuisesta palkkasummaosuudesta ja 20 prosentin eläkevastuuosuudesta.

Valtion eläkerahaston sijoitussuunnitelmassa on asetettu tavoitteeksi saavuttaa vuoteen 2004 mennessä perusallokaation mukainen omaisuusjakauma, jossa osakkeiden osuus on 40 prosenttia ja korkoinstrumenttien 60 prosenttia. Vuoden 2001 lopussa 85 prosenttia sijoitusvarallisuudesta oli korkoinstrumenteissa ja 15 prosenttia osakkeissa. Eläkerahaston sijoitustoimintaa valvoo vakuutusvalvontavirasto. Muilta kuin sijoitustoiminnan osalta valvonta on järjestetty valtionhallinnon normaalin käytännön mukaisesti.

Valtiokonttorin tehtäviä pohtineessa valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin yhteisessä työryhmässä todettiin, että valtion eläkerahaston nykyistä asemaa valtiovarainministeriöstä ja valtiokonttorista erillisenä itsenäisenä portfoliosijoittajana ei ole syytä muuttaa.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Valtiokonttori taloudellisen ja inhimillisen pääoman resurssi- ja palvelutalona, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 33/2001.

# 7 ■ MENO- JA RAHOITUSKEHITYS: VAIHTOEHTOISIA TARKASTELUJA

Tässä luvussa esitetään vaihtoehtoisia laskelmia sosiaaliturvan eri osa-alueiden kehityksestä. Aluksi tarkastellaan peruslaskelman yksittäisten oletusten vaikutuksia laskelmiin. Demografisesta kehityksestä, talouskehityksestä, sosiaalipolitiikasta ja sosiaaliturvan rahoituksesta tehdään erilaisia oletuksia ja verrataan näin saatuja tuloksia peruslaskelman tuloksiin. Vaihtoehtolaskelmien lisäksi tarkastellaan myös useita muita meno- ja rahoitusvaihtoehtoja, joita ei voida esittää suoraan laskelmien muodossa.

## 7.1. Väestö- ja talouskehityksen herkkyysanalyysi

Tässä tarkasteltavat vaihtoehdot ovat luonteeltaan teknisiä - oletukset on annettu mallin ulkopuolelta ja vaikutukset riippuvat mallin rakenteesta. Laskelmat on tehty suhteessa perusvaihtoehtoon ja niissä tarkastellaan yhtä muuttujaa kerrallaan. Vaihtoehdot on ryhmitelty niiden luonteen mukaan demografiaan, talouteen, sosiaalipolitiikkaan ja rahoitukseen.

Seuraavassa tarkastellaan pääasiassa vain elatussuhteen, sosiaalimenojen kansantuoteosuuden ja kansantuotteen kehitystä. Elatussuhteen tarkastelu ulottuu vuoteen 2100, mikä ainakin syntyvyyden muutoksien vaikutusten tarkastelun kannalta on relevantti aikajänne. Sosiaalimenojen osalta tarkastelu päättyy vuoteen 2050.

### 7.1.1. Demografiaoletukset

Demografiaoletukset liittyvät maassa asuvan väestön määrän muutoksiin (ja Suomesta sosiaaliturvaetuuksia saaviin ulkomailla asuviin). Syntyvyyden kasvu lisää väestöä vaihteittain kaikissa ikäryhmissä, ensin lasten, myöhemmin työikäisten ja vielä myöhemmin vanhusten ikäryhmissä. Maahanmuutto lisää väestöä etupäässä työiässä ja myöhemmin vanhuudessa. Kuolleisuuden alentuessa vanhusväestön määrä kasvaa. Elatussuhteen väestöosuudet vaikuttavat sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen erilaisin meno- tai kustannuspainoin. Vanhuusiän painot ovat suuremmat kuin työiän, jotka puolestaan ovat suuremmat kuin lapsuusiän.

#### 7.1.1.1. Syntyvyys

Syntyvyyttä tarkasteltaessa lasketaan perusvaihtoehdon lisäksi matalan ja korkean syntyvyyden vaihtoehdot. EU-maissa syntyvyys on ollut viime vuosina keskimäärin 1,5 lasta. Toisaalta väestön määrän säilyminen Suomessa ennallaan ilman muuttoliikettä edellyttää, että naiset synnyttäisivät elinaikanaan keskimäärin 2,1 lasta. Suomessa kohorttihedelmällisyys on ollut 1970-luvun puolivälin jälkeen keskimäärin lähes 1,9 lasta ja suunta on ollut 1990-luvulle asti nouseva.

Synnytykset ovat jossakin määrin keskittyneet. Näyttää siltä, että niiden naisten osuus, jotka eivät lainkaan hanki lapsia, on jopa kaksinkertaistunut aikaisempaan verrattuna. Toi-

saalta verraten korkeana pysyneet hedelmällisyysluvut johtuvat toisen ja kolmannen lapsen synnytyksistä.

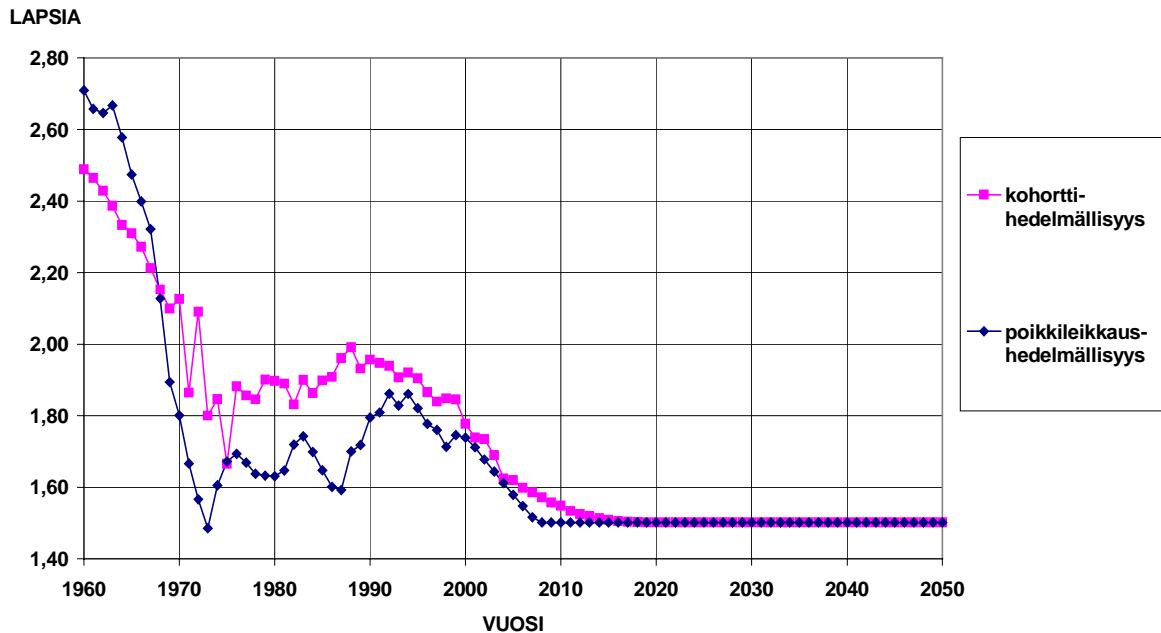
Perhepoliittisten etuuksien pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole selvää näyttöä. Mahdollisena näyttönä Euroopan puitteissa voisi olla verraten korkea syntyvyys Pohjoismaissa, missä on toimiva päivähoitojärjestelmä ja perhepolitiikkaan on panostettu enemmän kuin muualla.

Laskelmat on tehty oletuksella, että syntyvyyserot johtuvat muista tekijöistä kuin perhepoliittisista etuuksista. Mikäli vaihtoehtojen syntyvyyserot johtuisivat perhepoliittisista etuuksista, sosiaalimenojen kansantuoteosuudet voisivat poiketa esitetyistä huomattavastikin.

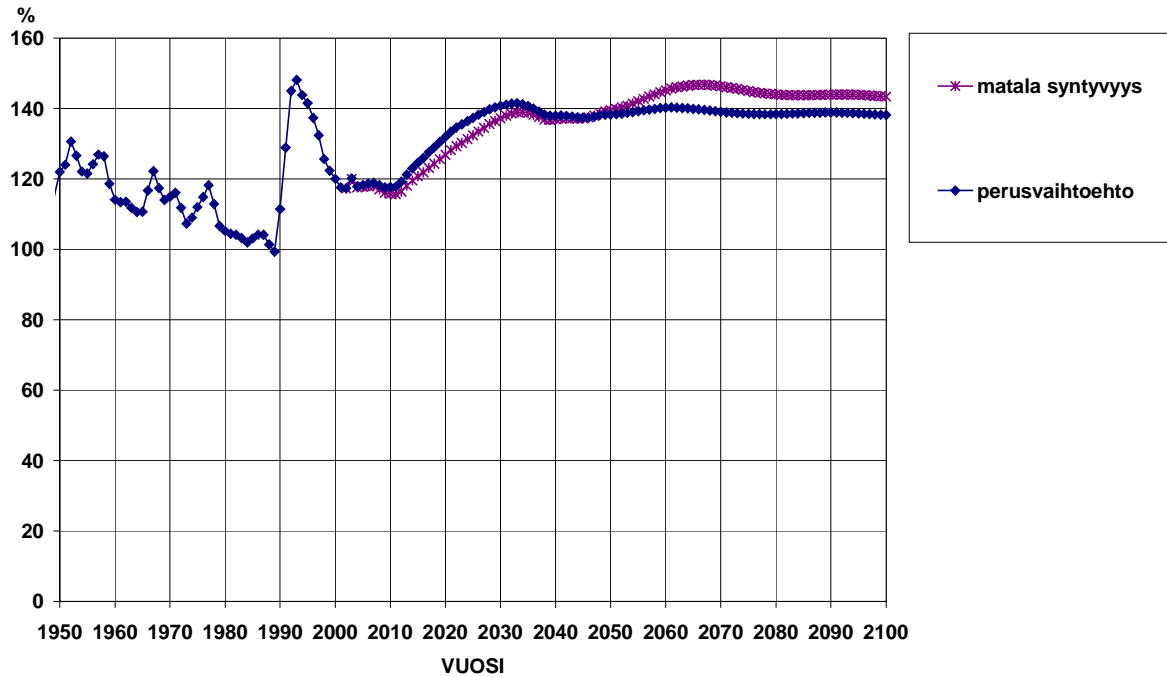
### *Syntyvyys alhainen: 1,5 lasta*

Kohorttikohtainen ja poikkileikkaussyntyvyys määritellään yhtä suuriksi eli hieman alle 1990-luvun loppupuolen poikkileikkauksen tason. Tällöin syntyvyyden myöhentyminen suhteessa äidin ikään pysähtyy.

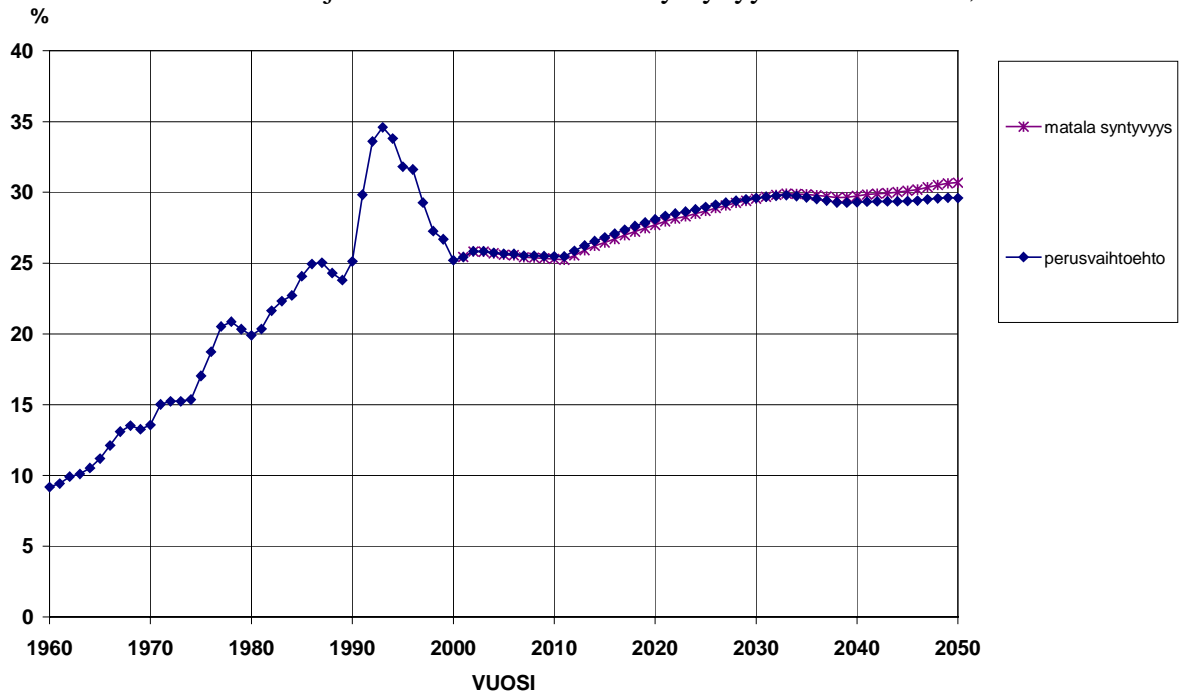
Kuvio 130. Poikkileikkaus- ja kohorttihedelmällisyys äidin 30 vuoden iässä vuosina 1960 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, syntyneitä lapsia, alhaisen syntyvyyden vaihtoehto



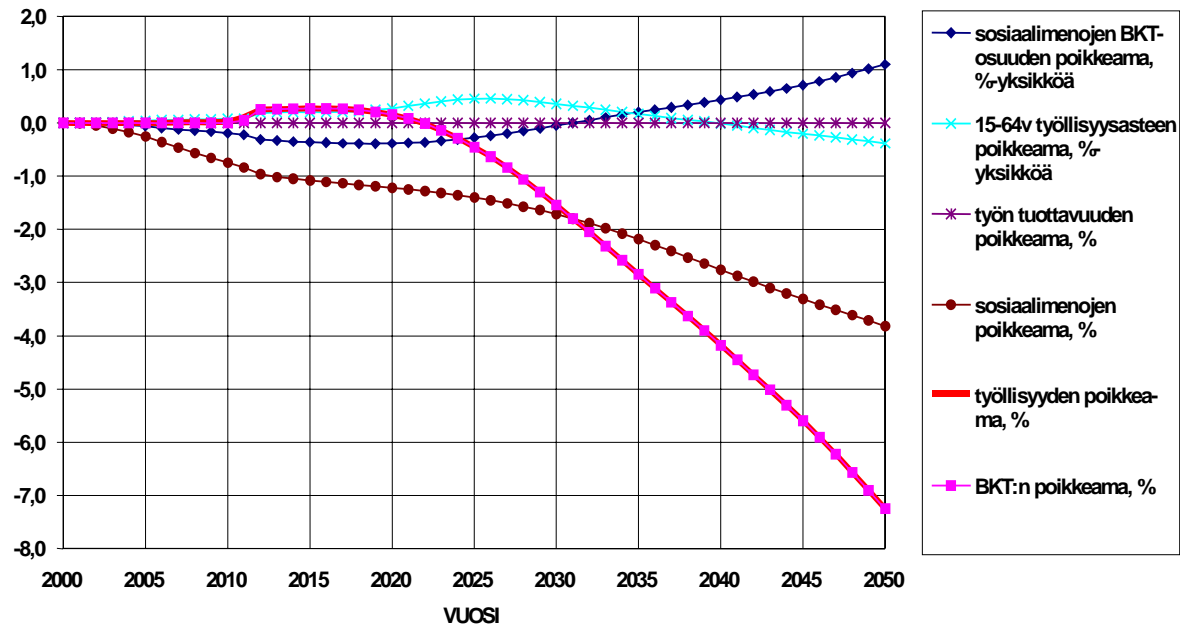
Kuvio 131. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri syntyvyysvaihtoehtoissa



Kuvio 132. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri syntyvyysvaihtoehtoissa, %



Kuvio 133. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, matala syntyvyys



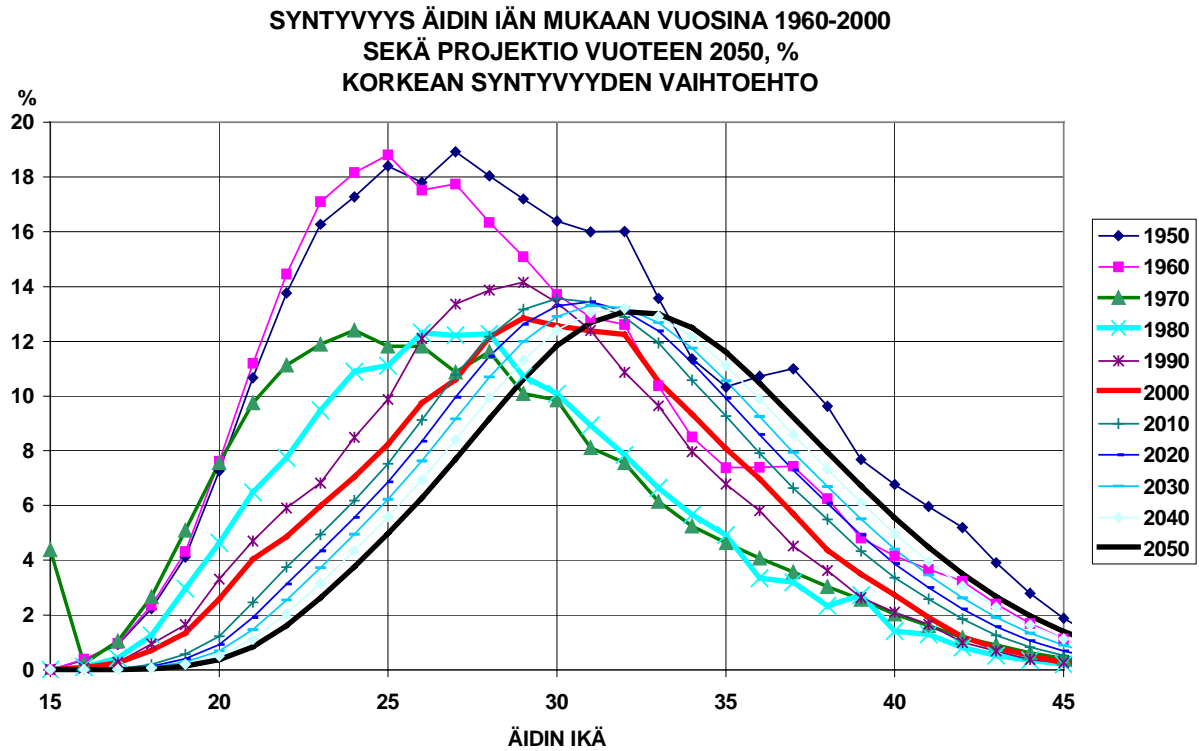
Synnytysten määrän vähentyminen lisää ensivaiheessa synnytysissä olevien työvoiman tarjontaa. Lyhyellä tähtäyksellä vuoteen 2010 asti se ei lisää työllisyyttä eikä tuotantoa, koska mallissa työvoiman kysyntä ei lisäännä ja työvoiman lisääntynyt tarjonta heijastuu työttömyytenä. Pidemmällä aikavälillä, kun työttömyys on sulanut pois vuoteen 2012 mennessä, myös työllisyys ja tuotanto voivat lisääntyä verrattuna perusvaihtoehtoon aina 2020-luvulle. Tämän jälkeen matalan syntyvyyden vaikutukset työikäisten ikäluokkien kokoon pienentävät työllisten määrää ja kansantuotetta.

Syntyneiden vuosiluokkien pieni koko parantaa elatussuhdetta alkuvaiheessa, koska vähemmän äitejä jää hoitamaan lapsia. Kun pienemmät vuosiluokat tulevat työikään, elatussuhte heikkenee. Alhaisen syntyvyyden vaikutukset ikäluokkien kokoon, elatussuhteeseen ja sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen tulevat näkyviin täysimääräisesti vasta vuoden 2050 jälkeen.

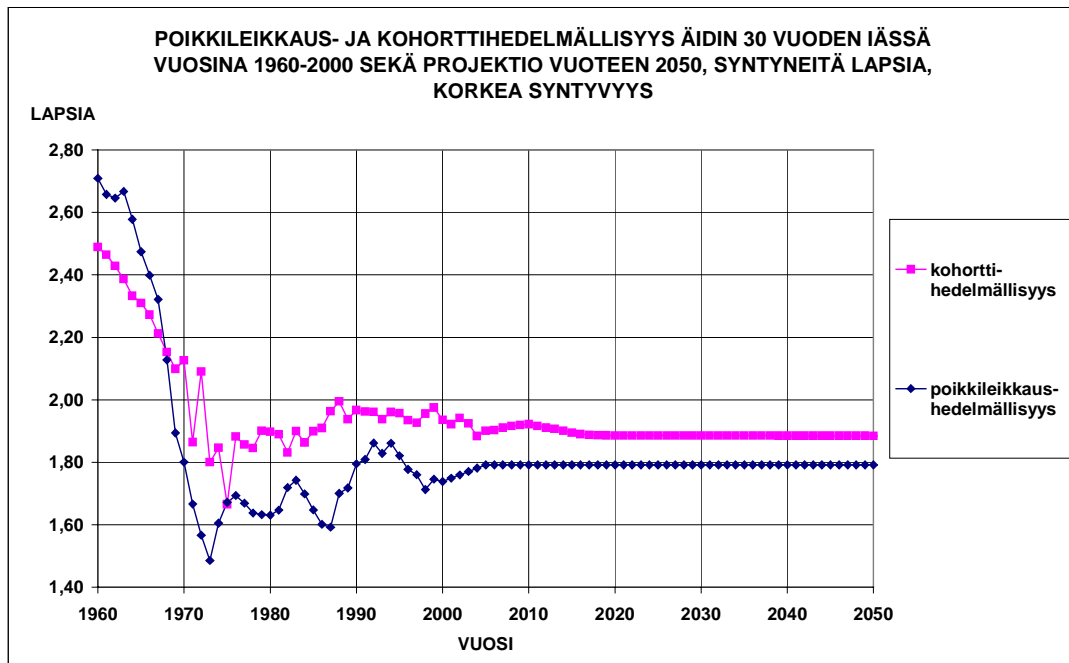
### ***Syntyvyys korkea: kohorttihadelmällisyys 1,9 lasta***

Korkean syntyvyyden mallissa tuleva syntyvyys määritellään 1990-luvun keskimääräiselle kohorttihadelmällisyyden tasolle, johon liittyy synnyttävien naisten iän vähittäinen kohoaminen. Oheiset kuviot havainnollistavat korkean syntyvyyden vaikutuksia elatussuhteeseen ja sosiaalimenoihin.

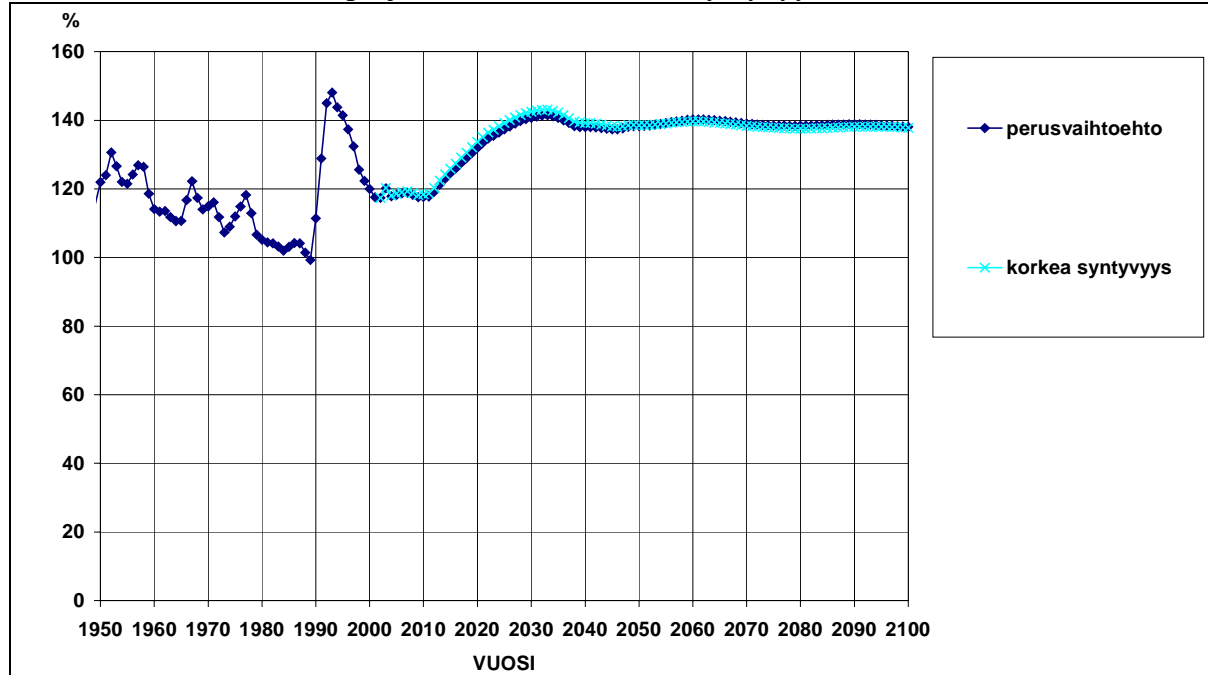
Kuvio 134.



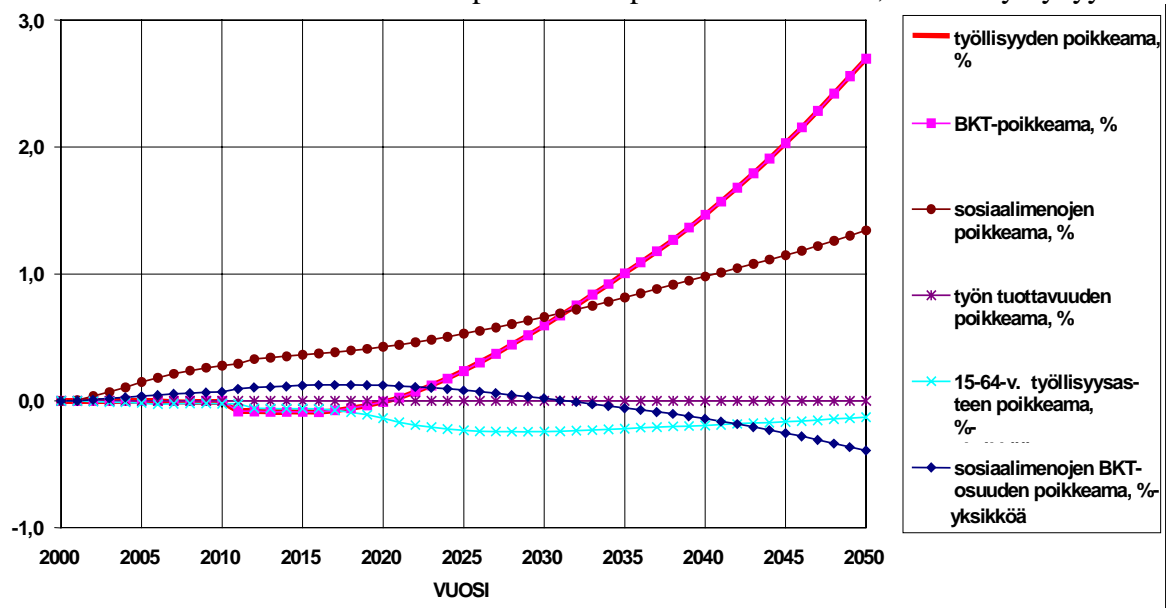
Kuvio 135.



Kuvio 136. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri syntyvyyssvaihtoehtoissa



Kuvio 137. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, korkea syntyvyys



Perusvaihtoehtoon nähden korkeampi syntyvyys lisää ensivaiheessa lasten määrää ja pienentää synnytysikässä olevien naisten työvoiman tarjontaa. Samalla se vähentää työttömyyttä vuoteen 2010 asti, minkä vuoksi työllisyys ja tuotanto eivät supistu. Aluksi elatussuhde heikkenee hieman, koska lasten vuosiluokat ovat suuria ja koska työllisyys alenee hieman, kun lasten kotihoidon tuella kotona lastaan hoitavia äitejä on enemmän. Kun suuremmat vuosiluokat tulevat työikään, elatussuhde, työllisyys ja tuotanto paranevat. Työllisten ja tuotannon määrä on vuonna 2050 vajaat kolme prosenttia korkeampi kuin perusvaihtoehdossa. Korkeamman syntyvyyden myönteiset vaikutukset elatussuhteeseen ja sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen näkyvät täydessä mitassa vasta vuoden 2050 jälkeen.

Perhepoliittiset etuudet, joilla voitaisiin lisätä syntyvyyttä, tulisi ilmeisesti kohdistaa tekijöihin, jotka aikaistavat ensimmäisen lapsen synnytystä. Jos työmarkkina-asema voitaisiin vakiinnuttaa nykyistä varhemmin, myös synnytykset voisivat aikaistua. Äitiys- ja vanhemmanrahan vähimmäistason nostaminen parantaa nuorien ensisynnyttäjien toimeentuloturvaa. Lasten kotihoidontuen palauttaminen 1990-luvun alun tasolle voi lisätä toisia ja kolmansia synnytyksiä.

#### 7.1.1.2. Maahanmuutto

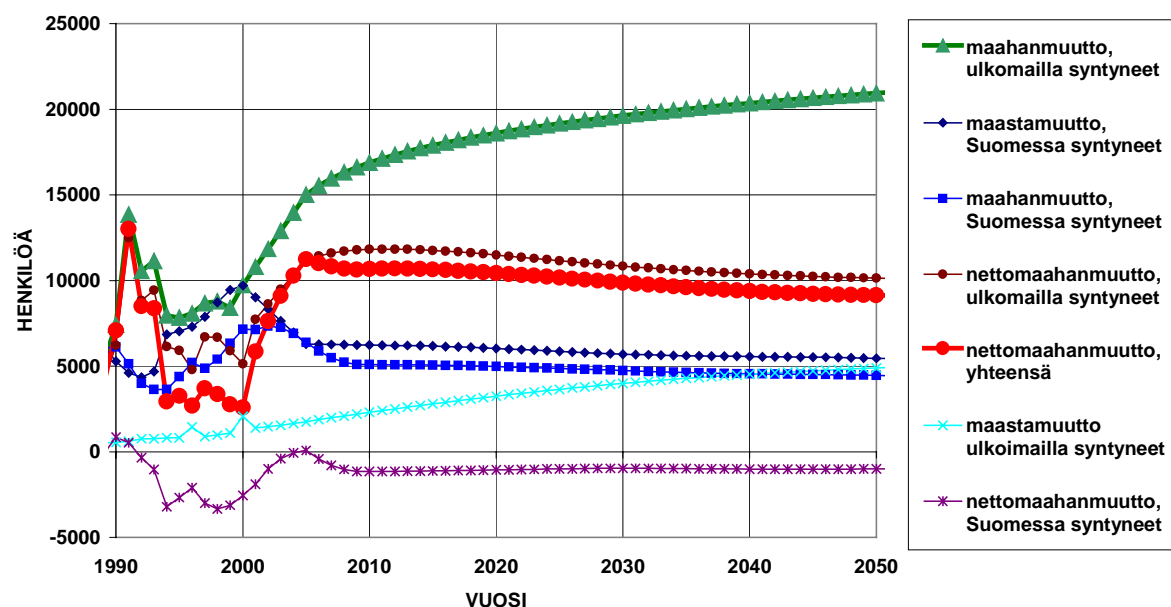
Vähäisen ja suuren maahanmuuton tarkasteluvaihtoehdot lasketaan skaalaamalla ulkomailla syntyneiden perusvaihtoehdon ikäjakautuma siten, että se tuottaa tarkasteltavat 3 000 ja 10 000 hengen nettomaahanmuutot. Perusvaihtohtohan oli 5 000 henkilöä vuodessa.

Laskelmien lähtökohtana on, että maahan muuttaneen väestön tuottavuuden ja työllistymismahdollisuuksien oletetaan vastaavan maassa asuvan väestön keskiarvoja sukupuolen ja iän mukaan. Maahanmuuttajien lisäys ei siten vaikuta keskimääräiseen työn tuottavuuteen eikä pitkän aikavälin keskimääräiseen työttömyysasteeseen. Sosiaalimenolaskelmissa maahanmuuttajat vaikuttavat suoraan ainoastaan kotoutumistukea saavien määrään ja kokonaiskustannuksiin.

#### *Maahanmuutto suuri: 10 000 henkeä vuodessa*

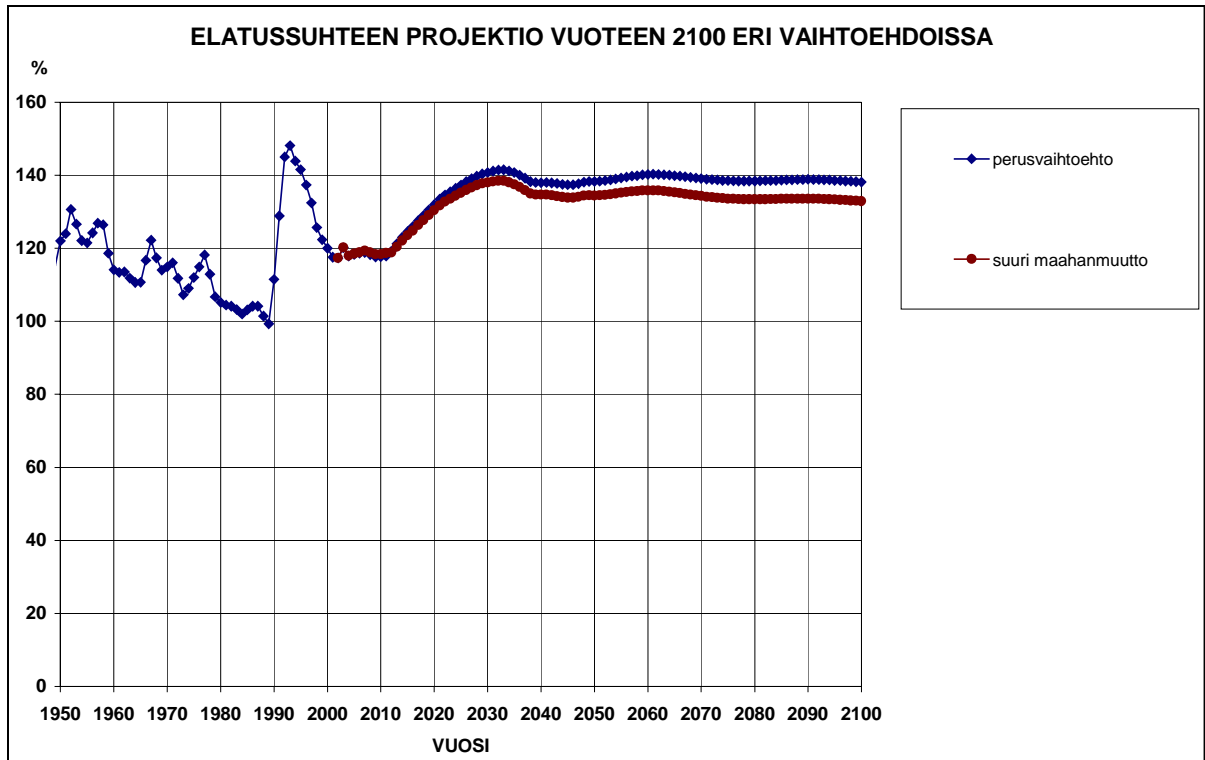
Jos Suomen väestön rakenne haluttaisiin säilyttää tulevaisuudessakin nykyisellään, olisi vuosittain maahan muuttavien määrän oltava huomattavan suuri. Ohessa tarkastellaan, miten elatussuhde ja sosiaalimenojen suhde kokonaistuotantoon muuttuisivat, jos väestö lisääntyisi vuosittain 10 000 hengellä maahanmuuton vuoksi.

Kuvio 138. Maahan ja maasta muuttanut väestö syntymämaan mukaan vuosina 1990 – 2000, sekä projektio vuoteen 2050, henkilöä, suuri maahanmuutto

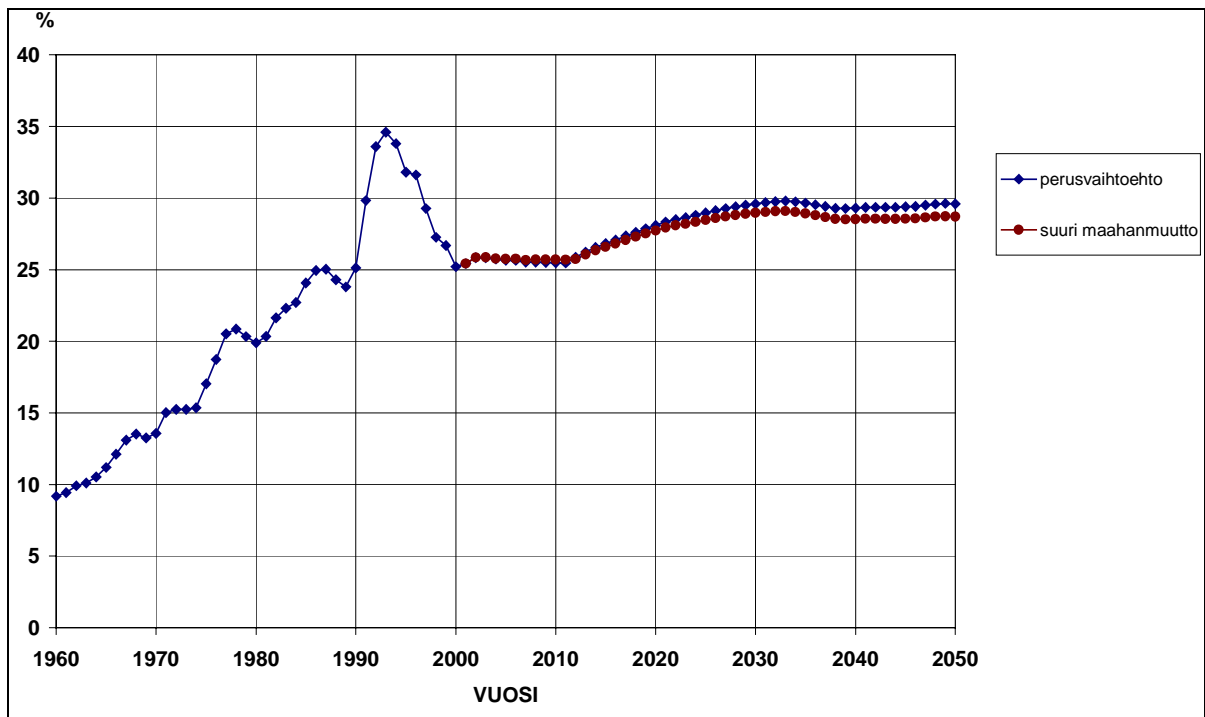




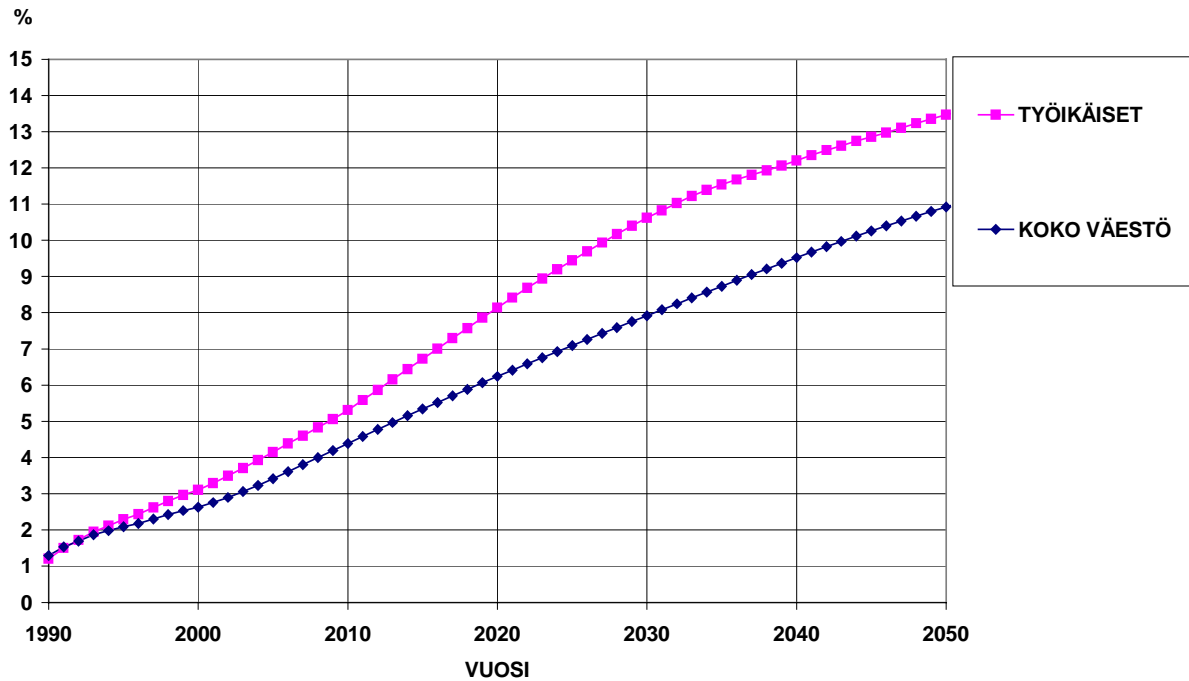
Kuvio 139.



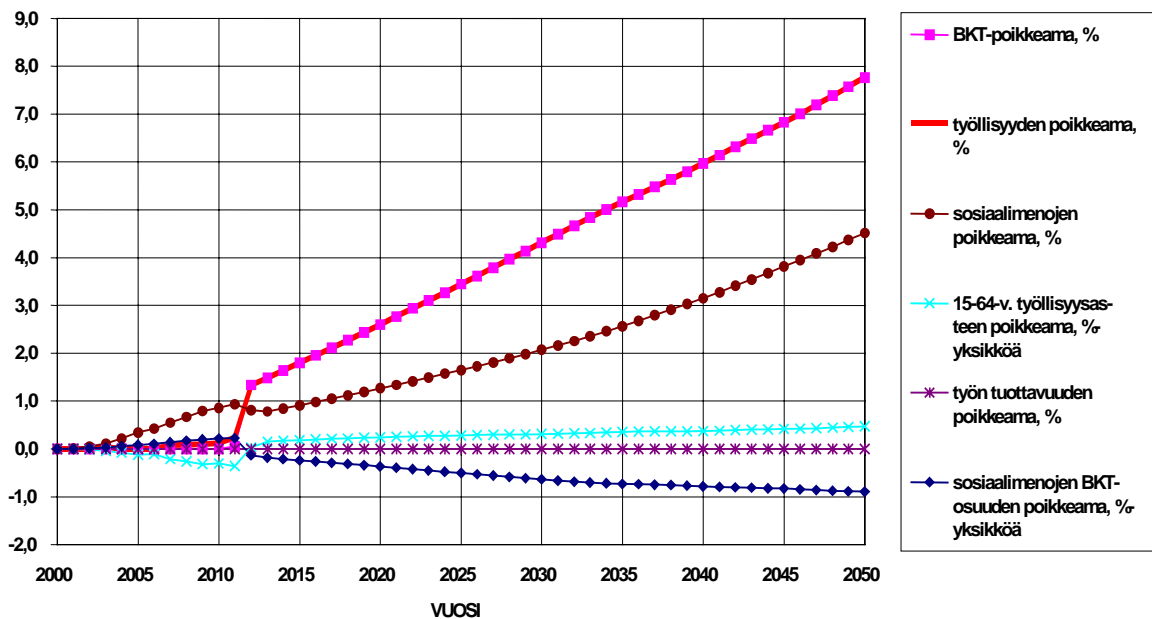
Kuvio 140. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri maahanmuuttovaihtoehdoissa, %



Kuvio 141. Ulkomailla syntyneiden osuus väestöstä vuosina 1990 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, %



Kuvio 142. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, suuri maahanmuutto



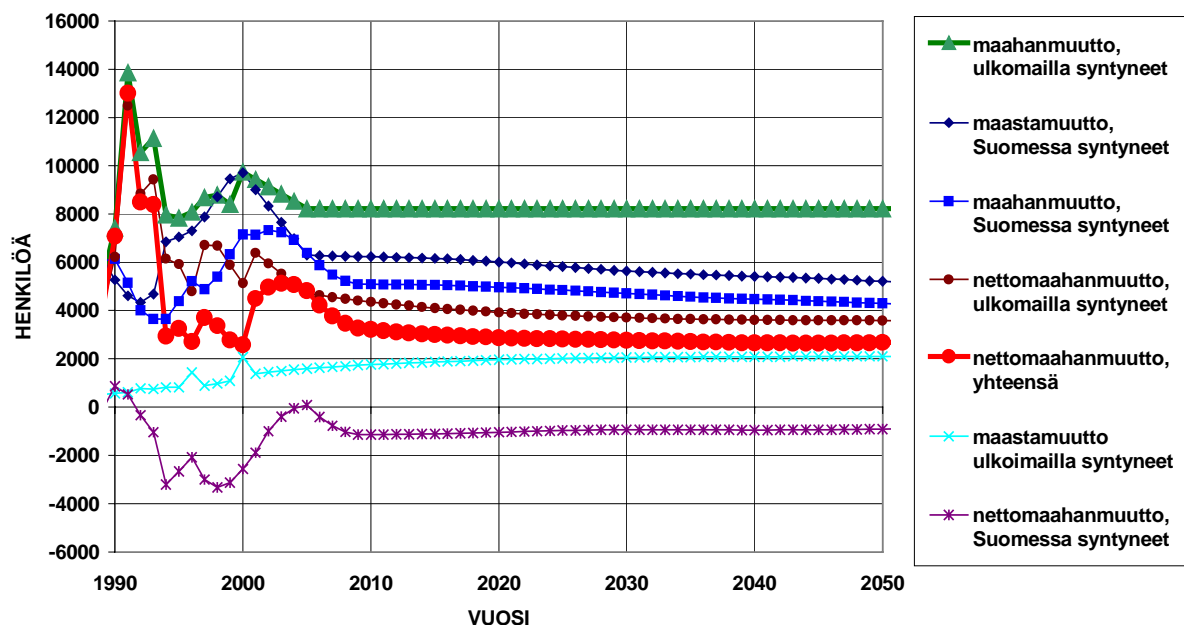
Perusvaihtoehtoon verrattuna suurempi (netto)maahanmuutto lisää ensivaiheessa työikäisen väestön määrää ja työvoiman tarjontaa. Koska mallissa työvoiman kysyntä ei kasva työvoiman tarjonnan lisääntyessä, maahanmuutto lisää aluksi työttömyyttä ja heikentää sen vuoksi elatussuhdetta. Kun työttömyys vähenee vuoden 2010 jälkeen, muuttoliike kasvattaa myös työllisyyttä ja kansantuotetta. Tällöin elatussuhde paranee ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus supistuu. Maahanmuuttajien edullisen ikärakenteen vuoksi (huippu noin 25 vuoden iässä) työikäisen väestön työllisyysaste voisi periaatteessa kohota.

On syytä pitää mielessä, että laskelmissa väestön oletetaan olevan homogeenista, mikä ei ole realistista. On vaikea arvioida, minkälaisen rajoitusten avulla voitaisiin toteuttaa maahanmuuttajien valinta siten, että maahanmuuttajien työllisyys- ja ansiotaso vastasivat Suomessa syntyneiden tasoja. Suomeen pysyvästi muuttava ensimmäinen sukupolvi aiheuttaa todennäköisesti enemmän kustannuksia kuin tuloja. Toisaalta on kyseenalaista, riittääkö Suomen kansainvälisesti verraten matala palkkataso ja korkea hintataso houkuttelemaan 10 000 nettomaahanmuuttajaa vuosittain. Ulkomailla syntyneiden paluu- ja poismuuton vuoksi 10 000 nettomaahanmuutto merkitsee 15 000 – 20 000 ulkomailla syntyneen henkilön bruttomaahanmuuttoa.

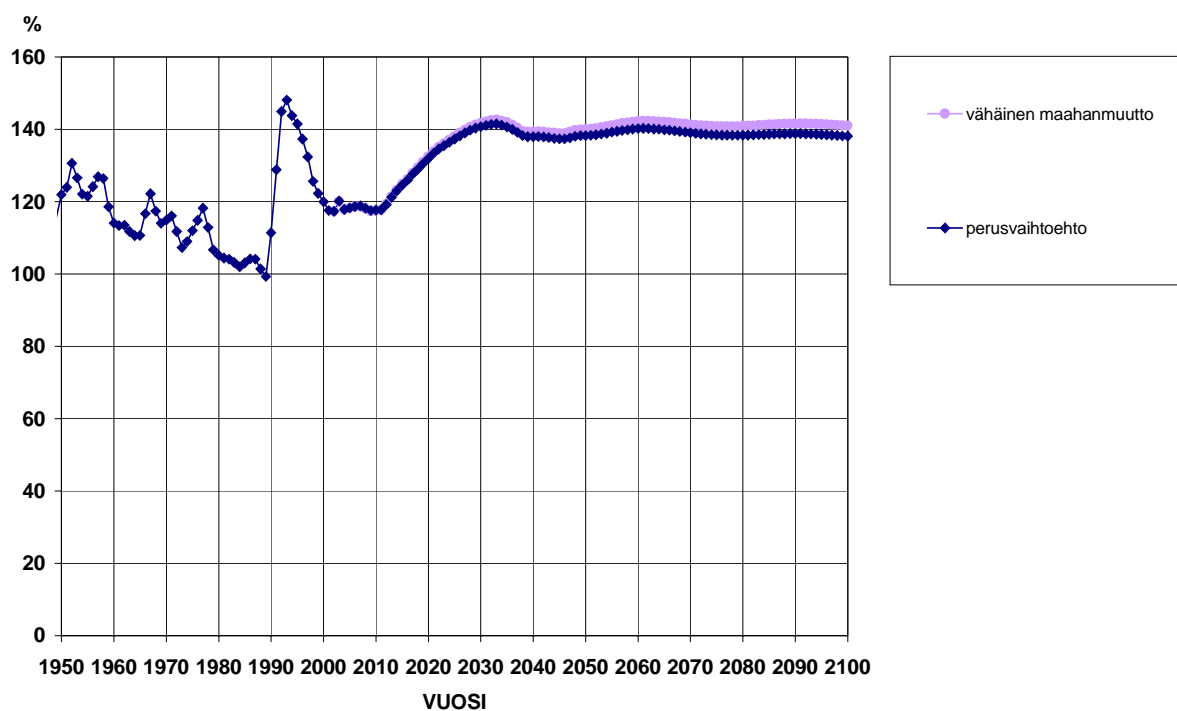
### *Maahanmuutto vähäinen: 3 000 henkeä vuodessa*

3 000 vuotuisen maahanmuuttajan vaihtoehto vastaa karkeasti keskimääräistä nettomaahanmuuttoa viimeisten 15 vuoden aikana, jos ei oteta huomioon poikkeuksellista somalien maahanmuuttoa.

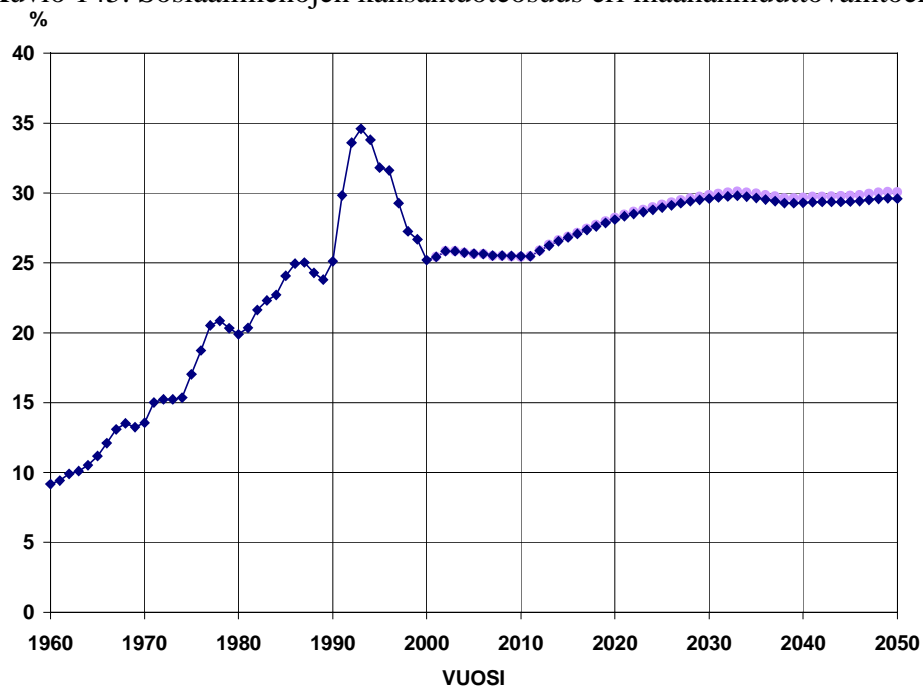
Kuvio 143. Maahan ja maasta muuttanut väestö syntymämaan mukaan vuosina 1990 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050 henkilöä, vähäinen nettomaahanmuutto



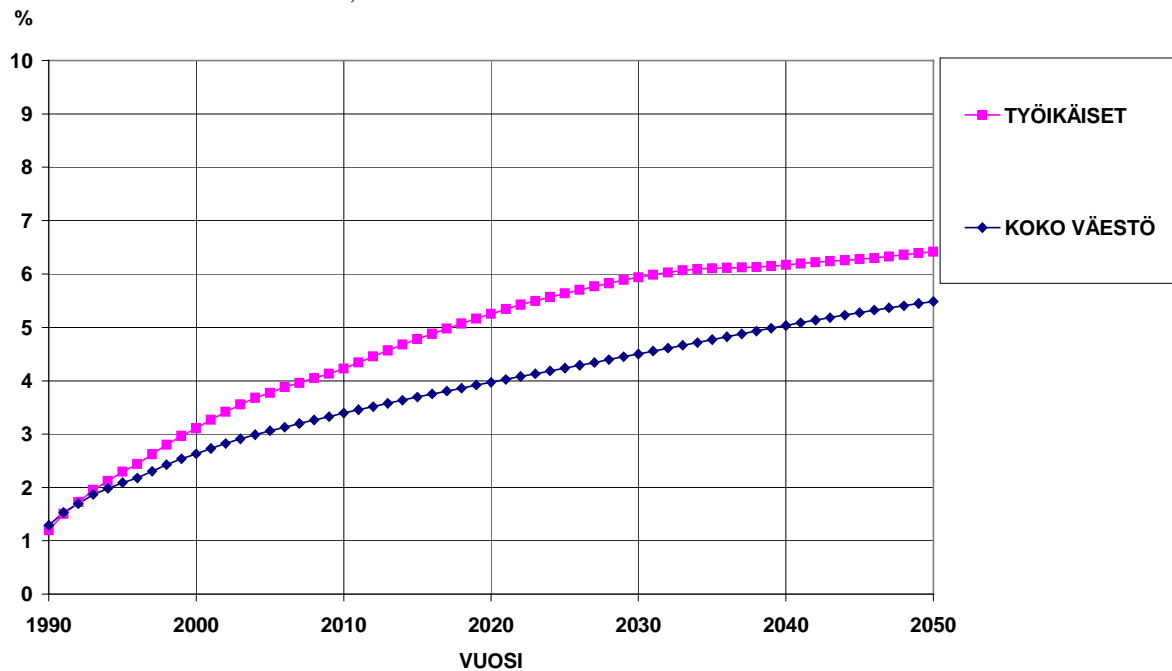
Kuvio 144. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri maahanmuuttovaihtoehtoisissa



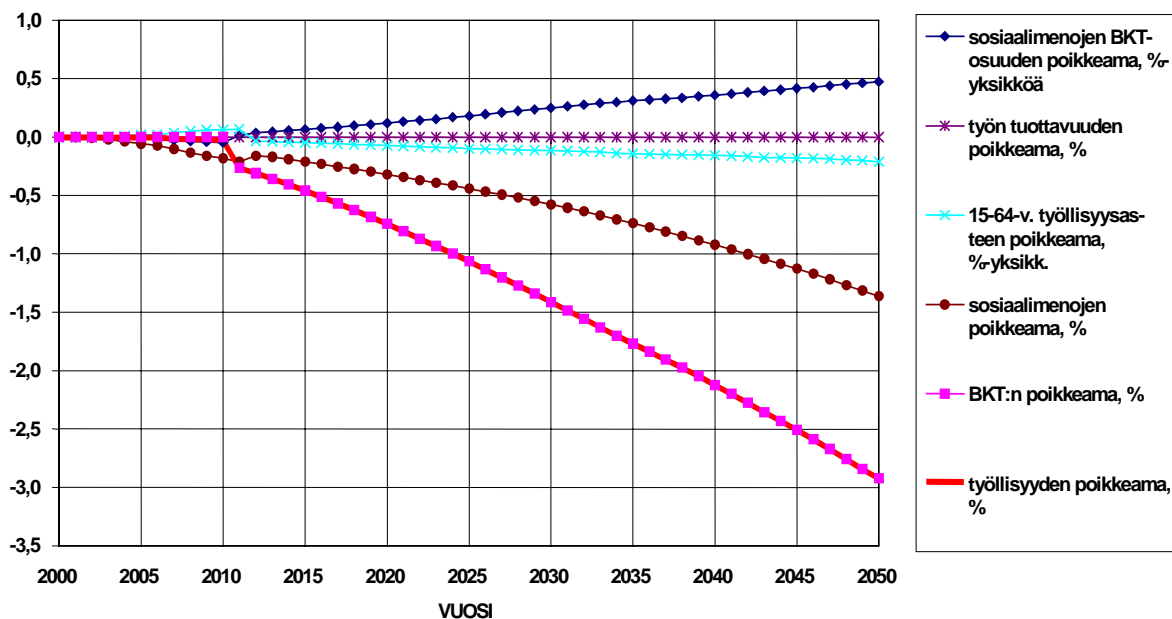
Kuvio 145. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri maahanmuuttovaihtoehtoisissa, %



Kuvio 146. Ulkomailla syntyneiden osuus väestöstä vuosina 1990 – 2000 sekä projektio vuoteen 2050, %



Kuvio 147. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta vähäinen maahanmuutto



Jos maahanmuuttajia on vuosittain 2 000 vähemmän kuin perusvaihtoehdossa, ei elatussuhde tai sosiaalimenojen kansantuoteosuus juuri muutu. Muuttoliikkeen supistuminen heikentää kuitenkin pitkällä aikavälillä elatussuhdetta ja nostaa sosiaalimenojen kansantuoteosuutta. Pienempi työikäinen väestö johtaa pienempään työllisten määrään ja alhaisempaan kansantuotteeseen.

### 7.1.1.3. Kuolleisuus

Kuolleisuuserojen vaikutuksista laskettiin perusvaihtoehdon lisäksi ainoastaan vaihtoehto, jossa kuolleisuus on vähäisempää kuin peruslaskelmassa eli ihmiset elävät pidempään.

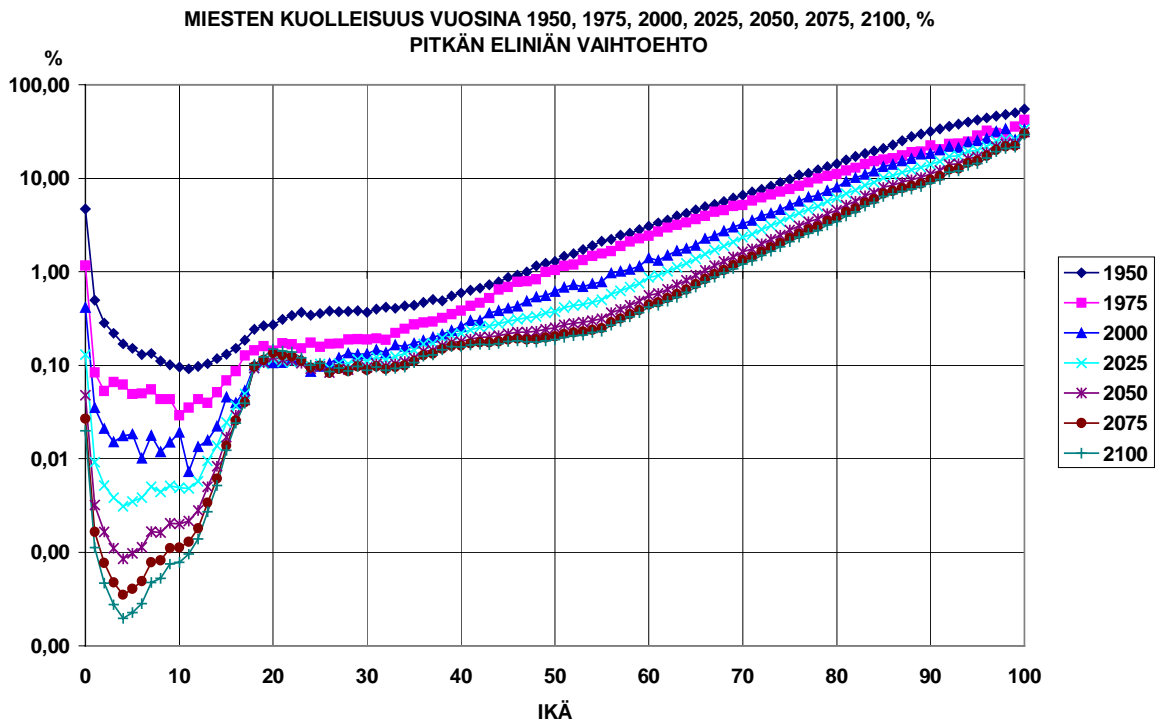
Eläkekustannusten ja muidenkin ikään liittyvien kustannusten arvioinnin kannalta ongelmallista on erityisesti 45-80 -vuotiaiden kuolleisuuden todennäköisesti nopea aleneminen myös tulevaisuudessa. Aineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida, kuinka pitkään kuolleisuuden nopeutuva alentuminen voi jatkua. Vuosien 1900-1950 välisenä ajanjaksona 50-80 -vuotiaiden miesten kuolleisuus ei pienentynyt juuri lainkaan ja vuosina 1950-1975 se pieneni vain hieman. Toisaalta nuorempien ikäryhmien kuolleisuuden aleneminen on jatkunut koko vuosisadan.

#### ***Kuolleisuus alhainen: pitkä elinikä***

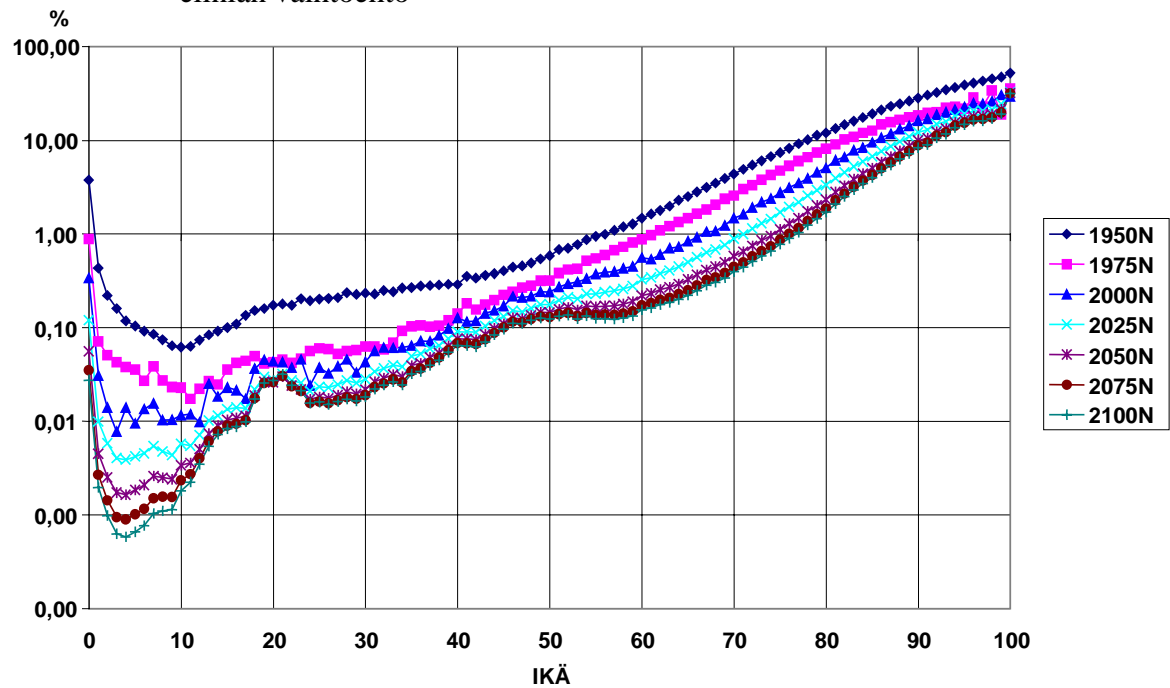
Alhaisen kuolleisuuden ja pitkän eliniän vaihtoehto muodostettiin siten, että kuolleisuuden aleneminen jatkuu erityisesti eläkeläisikäryhmissä aluksi jopa kiihtyen. Kuolleisuuden alentuminen hidastuu kuitenkin tässäkin vaihtoehdossa viimeistään vuoden 2050 jälkeen, mutta ei niin jyrkästi kuin perusvaihtoehdossa. Kuolleisuus alenee erityisesti yli 45-vuotiaiden ikäryhmissä.

Oheiset kuviot kuvaavat eri-ikäisten miesten ja naisten kuolleisuutta vuosina 1950-2000 ja sen arvioitua kehitystä vuoteen 2100 saakka, kun keskimääräisen eliniän oletetaan nousevan.

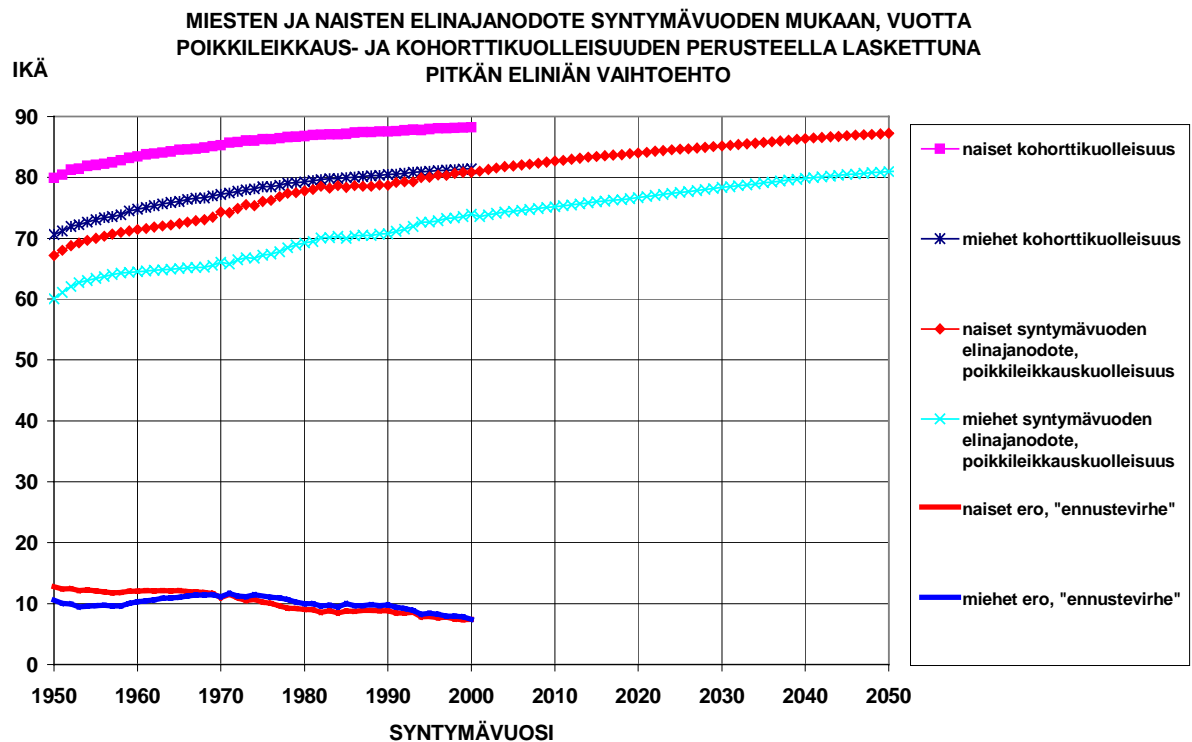
Kuvio 148.



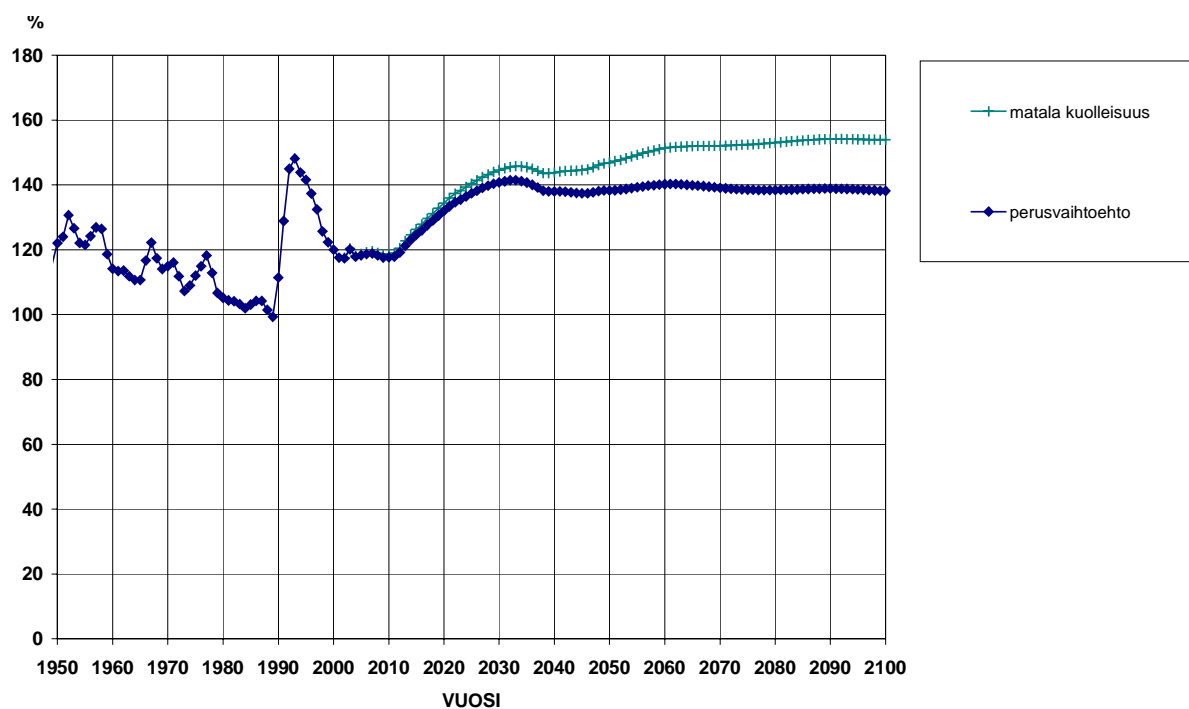
Kuvio 149. Naisten kuolleisuus vuosina 1950, 1975, 2000, 2025, 2050, 2075, 2100 pitkän eliniän vaihtoehto



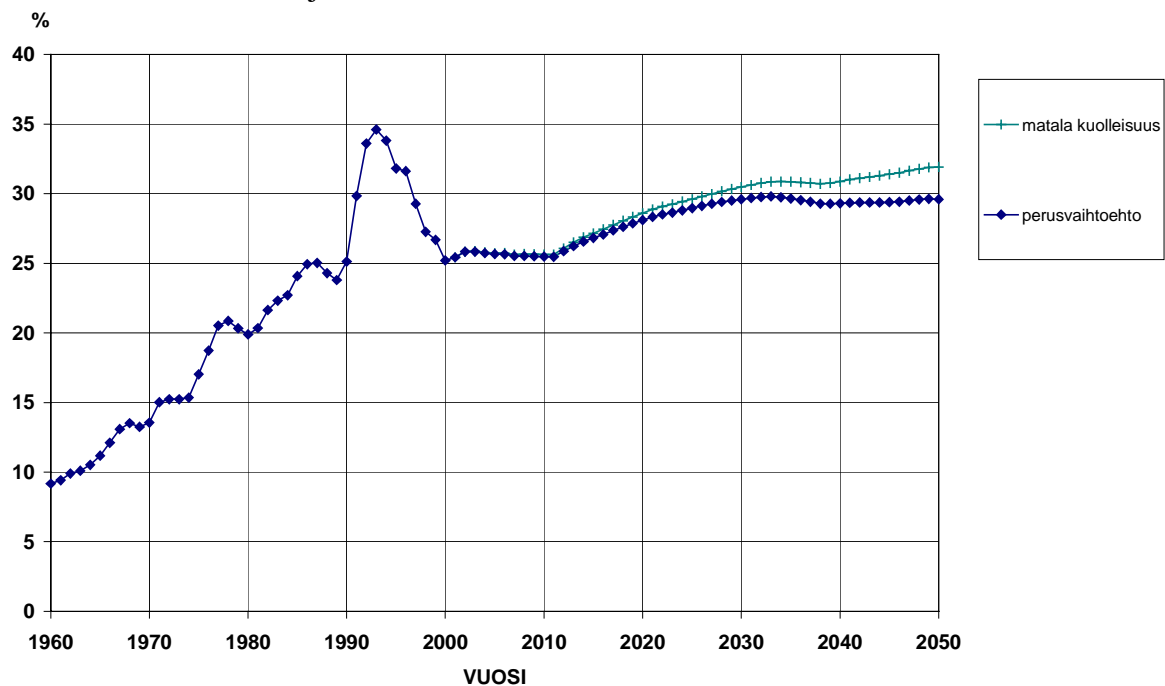
Kuvio 150.



Kuvio 151. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri elinikävaihtoehtoissa

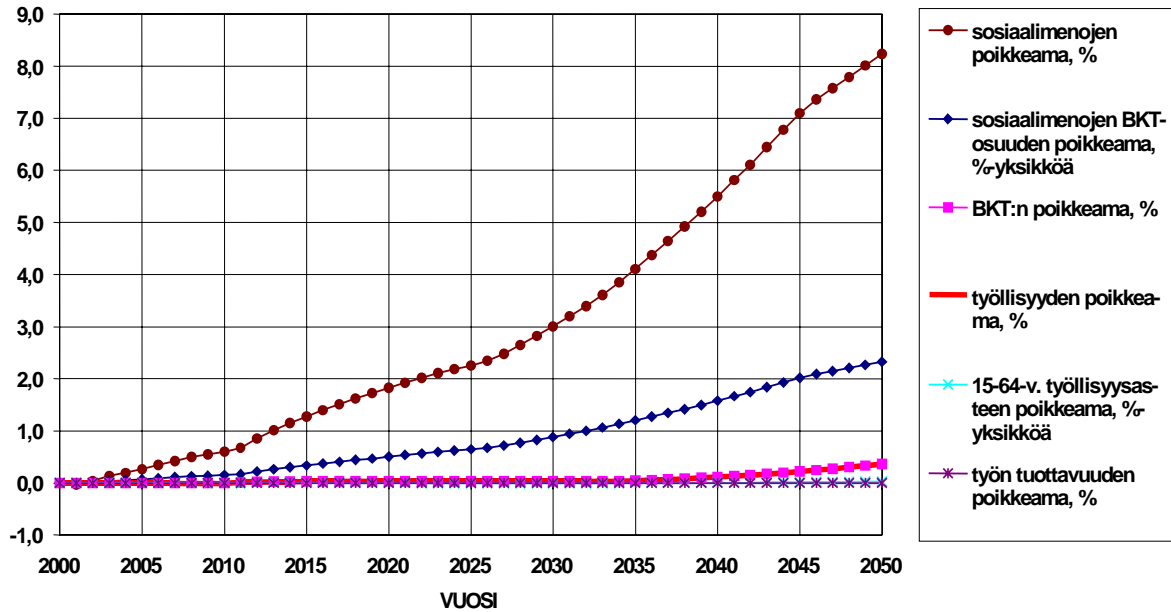


Kuvio 152. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri elinikävaihtoehtoissa, %





Kuvio 153. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, alhainen kuolleisuus



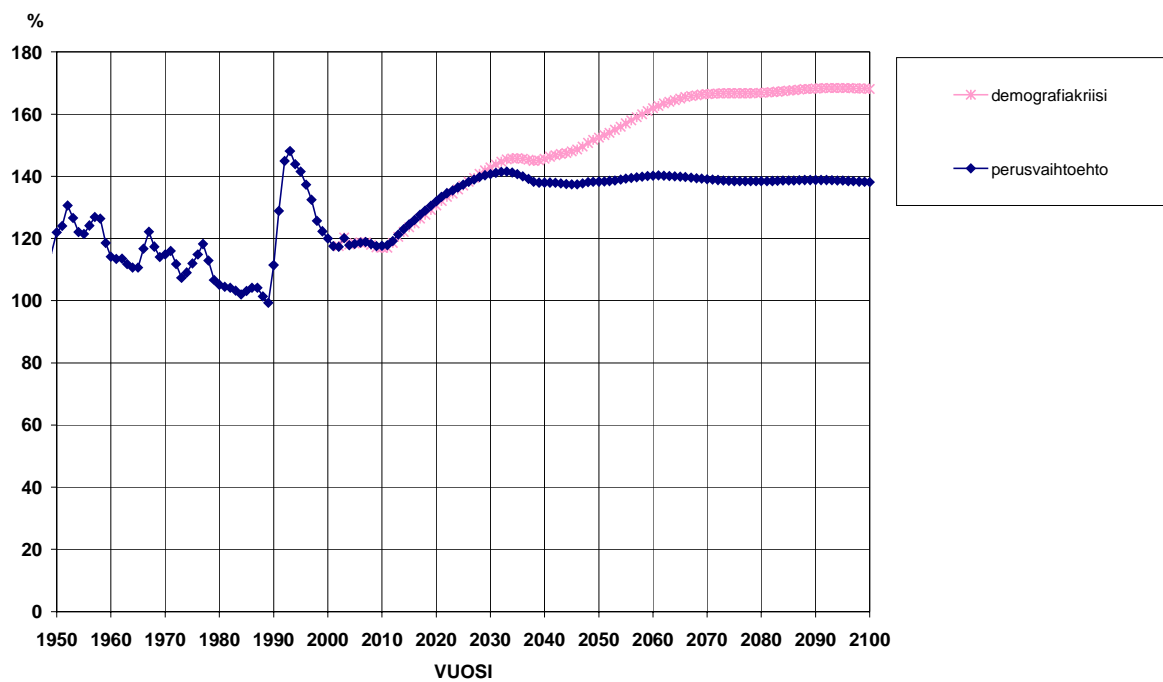
Tarkastelujakson alkupuolella alhaisen kuolleisuuden ero perusvaihtoehtoon nähden on ver-  
raten vähäinen. Elatusuhteen heikkeneminen ja sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kas-  
vu tulevat näkyviin vasta vähitellen. Pidempi elinikä ei heijastu paljoakaan työikäiseen vä-  
estöön, työllisten määrään tai tuotantoon. Eläkkeet ja ikääntyneiden palvelut lisäävät sosi-  
aalimenoja.

#### 7.1.1.4. Arviointia

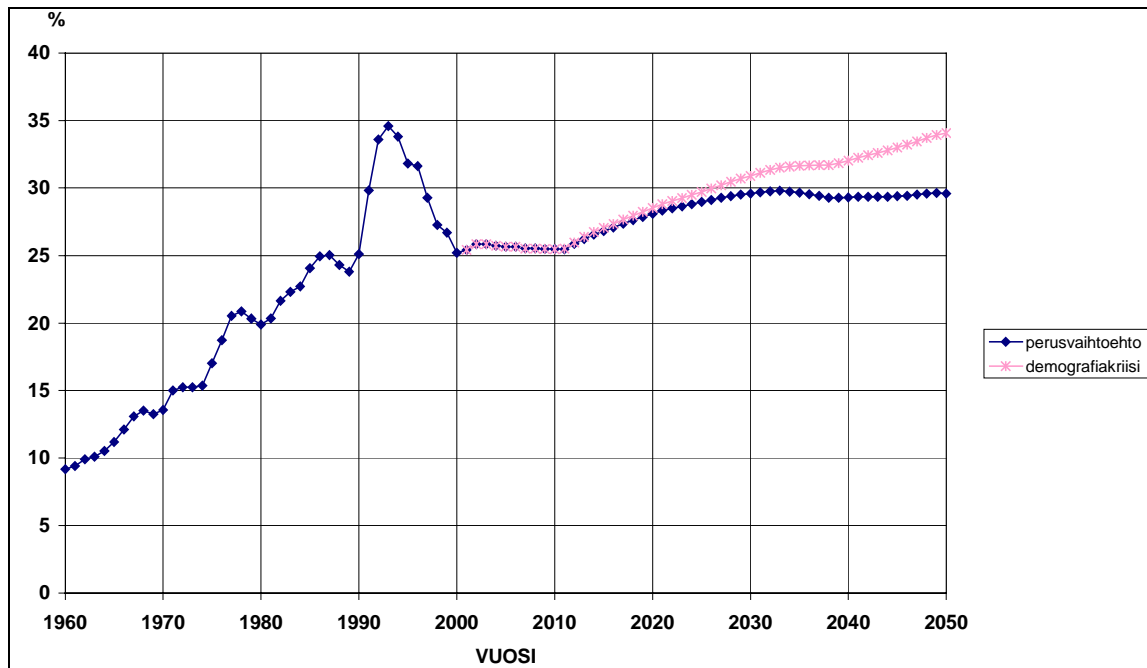
##### ***Yhdistelmävaihtoehto: Syntyvyys, maahanmuutto ja kuolleisuus vähäistä***

Demografisista kehitystekijöistä muodostettiin myös sellainen yhdistetty vaihtoehto, jossa  
on matala syntyvyys, vähäinen nettomaahanmuutto ja alhainen kuolleisuus. Tätä vaihtoeht-  
toa voidaan nimittää demografiakriisiksi.

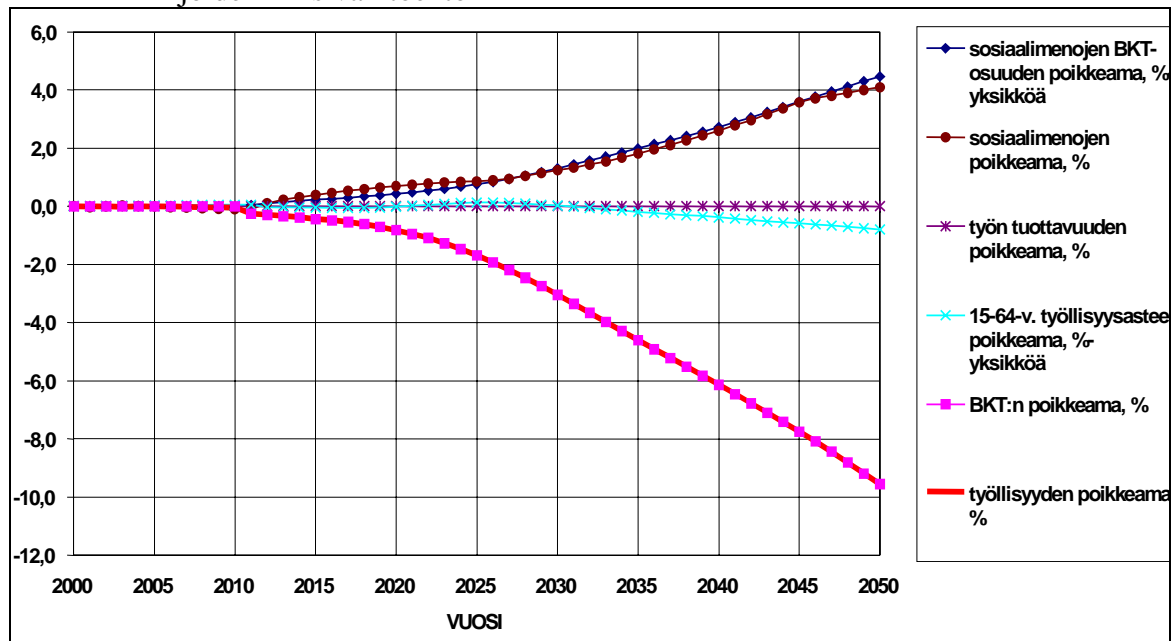
Kuvio 154. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri vaihtoehdoissa



Kuvio 155.



Kuvio 156. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, demografisten tekijöiden kriisivaihtoehto



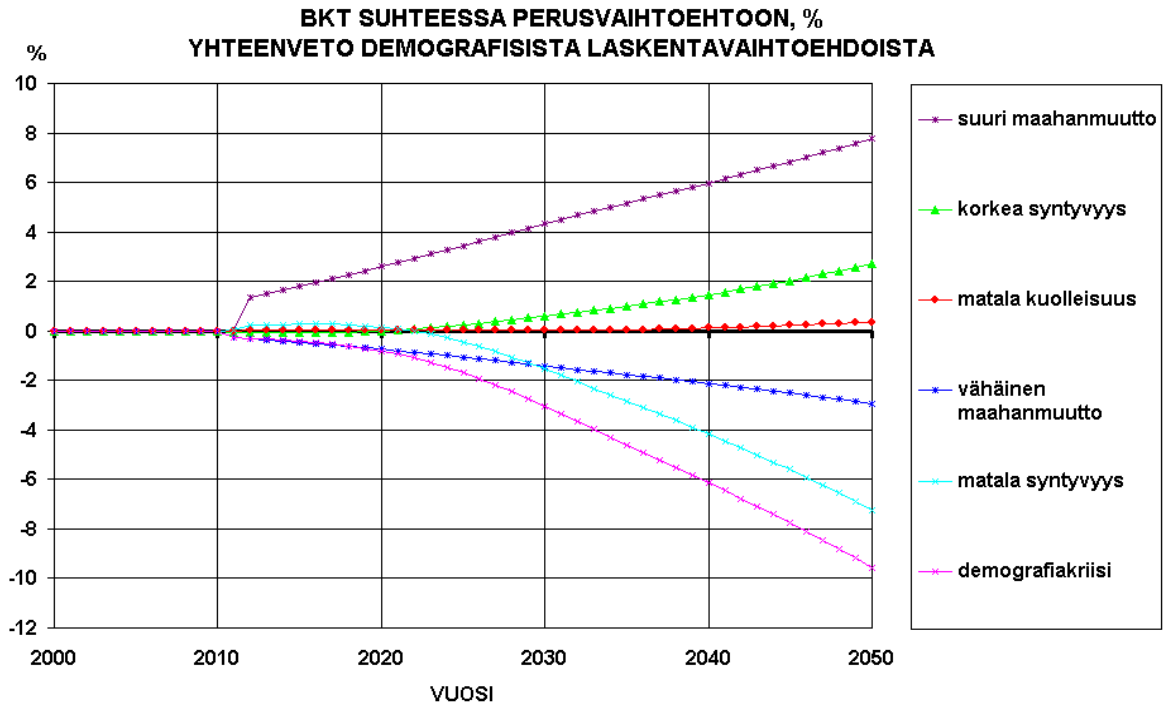
Yhdistettynäkin kaikki tarkastellut demografiset kriisitekijät nostavat sosiaalimenojen kansantuoteosuutta suuremmassa määrin vasta vuodesta 2020 lähtien. Vuoteen 2050 mennessä ero vertailuvaihtoehtoon kasvaa neljään prosenttiyksikköön. Pidemmällä aikavälillä pienempi syntyvyys ja maahanmuutto pienentävät työikäistä väestöä, työllisten määrää ja tuotantoa. Pidempi elinikä puolestaan lisää sosiaalimenoja.

Edellä tarkasteltu demografisten tekijöiden vaihtelu ei muuta sosiaalimenojen kansantuoteosuutta kovin paljoa verrattuna perusvaihtoehdon oletuksiin. Tarkastellut vaihtoehdot ovat yhtä mahdollisia kuin perusvaihtoehdotkin. Tulosten poikkeamat perusvaihtoehtoon ovat verraten pieniä, mutta vaihtoehtolaskelmat osoittavat kuitenkin vaikutusten suunnan. Suuret muutokset esimerkiksi demografisissa tekijöissä voivat tehdä laskelmista epäuskottavia. Varsinkin lyhyellä aikavälillä suuret muutokset liittyvät katastrofeihin, joita ei voi ennakoida.

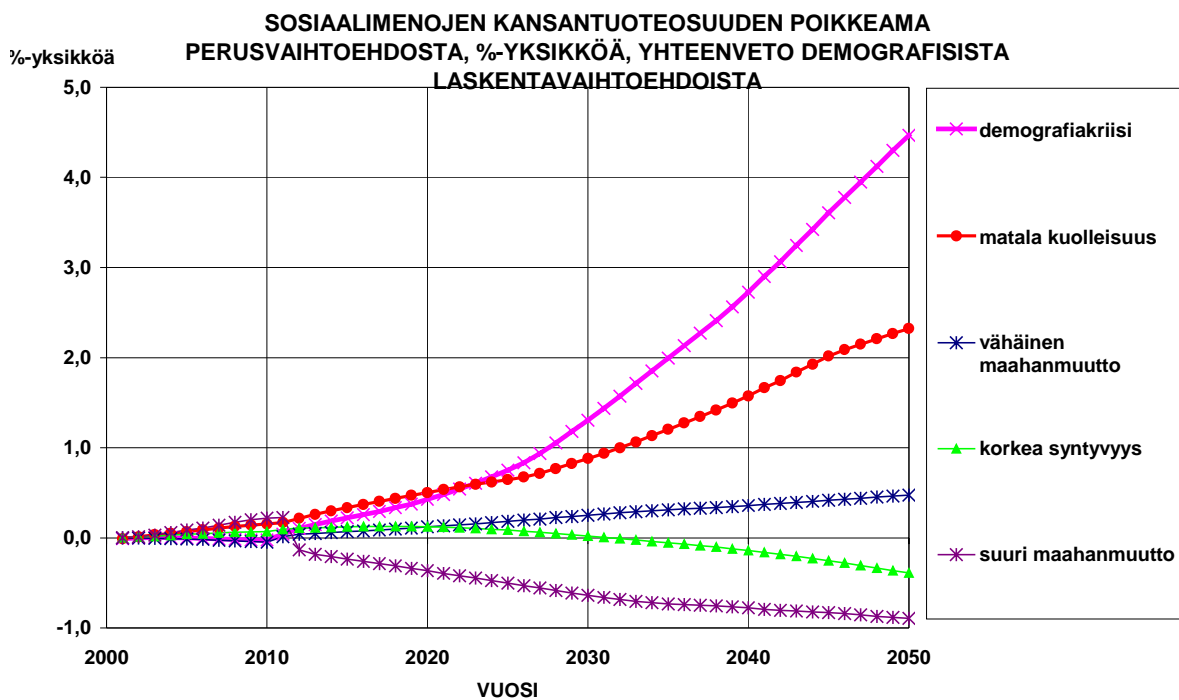
Demografiset tekijät aiheuttaisivat merkittävän kriisin esimerkiksi silloin, jos suuri joukko koulutettua ja tuottavaa työikäistä väestöä muuttaisi Suomesta ja Suomeen puolestaan muuttaisi paljon kouluttamattomia ja huonosti työllistyviä henkilöitä. Tällöin demografiset muutokset vaikuttaisivat välillisesti taloudellisiin oletuksiin.

Oheiseen kuvioon on koottu herkkyyksianalyysien yhteenveto demografisten tekijöiden vaikutuksista kansantuotteeseen. Koska työn tuottavuuden kehitys on oletettu kaikissa vaihtoehdoissa samaksi, heijastuu työllisten määrä sellaisenaan tuotantoon. Laajempi työikäinen väestöpohja merkitsee pitkällä tähtäyksellä myös suurempaa tuotantoa.

Kuvio 157.



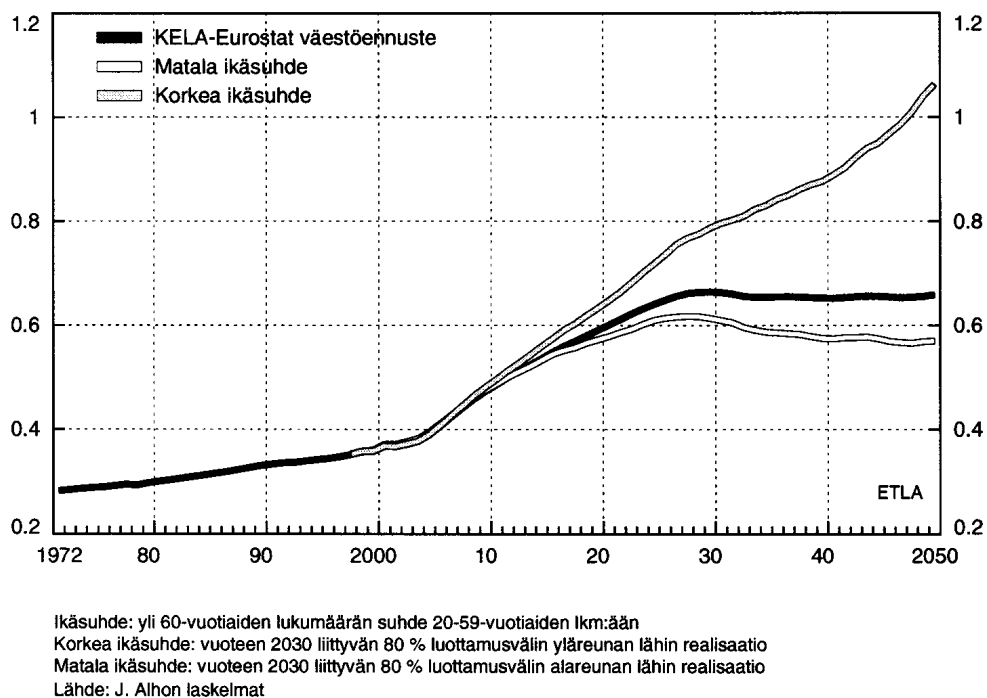
Kuvio 158.



## Väestökehityksen epävarmuuden arviointia

Alho (1998) on tutkinut väestöennusteisiin liittyvää epävarmuutta ja tehnyt aiempiin ennustevirheisiin perustuvia stokastisia väestösimulaatioita. Hän antoi kaksi väestövaihtoehtoa ETK:lle tehdyn tutkimusprojektin (Lassila ja Valkonen 1999) käyttöön. Stokastisten simulaatioiden 1500 realisaatiota on järjestetty suuruusjärjestykseen vuoden 2030 ikäsuhteen (yli 60-vuotiaiden lukumäärän suhde 20–59 -vuotiaisiin) perusteella. Valitut kaksi realisaatiota ovat prosenttipisteiden 10 ja 90 kautta kulkevia. Ne ovat siis 80 prosentin luottamusvälin reunoja vuoden 2030 osalta (ks. kuvio).

Kuvio 159. Yli 60-vuotiaiden lukumäärän suhde 20–59 –vuotiaiden lukumäärään Alhon (1998) laskelmien mukaan



Realisaatioita voidaan käyttää kuvaamaan väestöepävarmuuden vaikutusta eläkejärjestelmän tuloihin ja menoihin. Vaikutus on merkittävä, koska ikäsuhde vaihtelee välillä 0.613 – 0.787. Näitä samoja realisaatioita käytetään ETLA:n sosiaalimenotutkimuksessa, vaikka ikäsuhdevalinta ei olekaan yhtä hyvin perusteltu kuin työeläkkeiden osalla.

Kyseisten tarkastelujen perusennusteen mukaan Suomen väestömäärä saavuttaa huippunsa 2020-luvun alkupuolella ja kääntyy sitten laskuun. Vuoteen 2050 mennessä väestö alittaa viiden miljoonan rajan. Väestön kokonaismäärän suhteen molemmat vaihtoehtoiset realisaatiot ovat perusuran alapuolella, korkean ikäsuhteen osalta erittäin paljonkin.

Syntyvyys laskee tässä perusennusteessa lähelle 50 000 henkeä vuodessa. Syntyvyyden osalta korkean ikäsuhteen realisaatio on katastrofiskenaario: 30 000 raja alittuu vuoden 2030 paikkeilla. Tässä tutkimuksessa korkean ikäsuhteen vaihtoehtoon syntyvyyttä on muutettu kuviossa esitetystä siten, että vuoden 2030 syntyvyyttä on ketjutettu ajassa eteenpäin KELAn ja Eurostatin ennusteiden syntyvyyden muutoksilla. Vastaava muutos on tehty matalan ikäsuhteen syntyvyydessä. Tämä muutos ei muuta ikäsuhteen todennäköisyydestä.

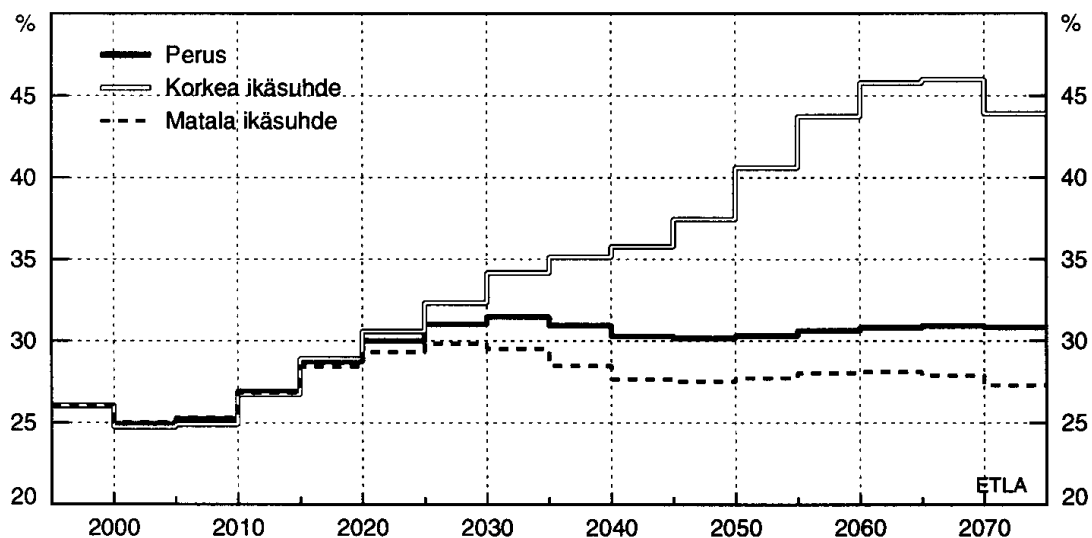
kintaa, koska 80 prosentin luottamusväli liittyy vain vuoteen 2030. Muutos näkyy työikäisten määrässä vasta vuoden 2050 jälkeen.

Ikääntyneiden odotettavissa olevan eliniän suhteen korkean ikäsuhteen realisaatio on lähellä perusuraa, matalan ikäsuhteen realisaatiossa elinikä jää huomattavasti pienemmäksi. Elinikä-laskelmaan sisältyy siirtolaisuusefekti: jos realisaatioissa on positiivista nettosiirtolaisuutta vanhemmissa ikäluokissa, kuten ilmeisesti on, se lisää elinikää laskelmassa.

Korkean ikäsuhteen vaihtoehtoa voitaisiin siis kutsua matalan syntyvyyden ja negatiivisen nettosiirtolaisuuden skenaarioksi, ja matalan ikä-suhteen vaihtoehtoa kohoavan kuolevuuden skenaarioksi. Puhumme kuitenkin ikäsuhtevaihtoehdoista, koska nimenomaan sen perusteella realisaatiot on valittu.

Lassilan ja Valkosen väestöepävarmuustarkastelut päätyvät jossain määrin lohduttomampiin tuloksiin kuin SOMERA-toimikunnan omat laskelmat. Tutkimuksen mukaan väestöä koskeva epävarmuus ei ole kovin suurta seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana, mutta pohdittaessa sosiaalimenojen kehitystä vuoden 2020 jälkeen väestöepävarmuus nousee sosiaalimenolaskelmissa hallitsevaksi tekijäksi. Väestöepävarmuustarkastelut osoittavat, että 10 prosentin todennäköisyydellä myös demografiakriisivaihtoehdokin on mahdollisuuksien rajoissa. Tällöin sosiaalimenot voisivat Lassilan ja Valkosen arvioiden mukaan kohota peräti 40 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen (ks. kuvio).

Kuvio 160. Sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen eri väestövaihtoehdoissa Lassilan ja Valkosen (1999) mukaan



Väestödynamikka on suhteellisen hidasta - työikäisten määrä 20 vuoden kuluttua tunnetaan (ilman siirtolaisuutta) jo nyt melkoisella tarkkuudella. Toisaalta 20 vuoden jakson päästä on tällä välin toteutunut syntyvyys määrännyt sen, kuinka monta henkeä on lähes puolessa työikäisistä ikäluokista seuraavan 20 vuoden jakson ajan. Eläkkeiden rahastoinnissa käytetään hyväksi informaatiota nykyisistä työikäisten ja siten tulevien eläkeläisten määristä. Rahastointiaste on kuitenkin alhainen. Tästä johtuen järjestelmän rahoitus on väestöriskien näkökulmasta varmistettu vain muutamia vuosikymmeniä, koska jakojärjestelmäosaa sen jälkeen pääosin rahoittavien uusien ikäluokkien koko ei ole tiedossa etukäteen. Työikäisten olisi kuitenkin helppo suojautua syntyvyysriskejä vastaan kytkemällä rahastointiaste tule-

vaisuudessa järjestelmää rahoittavien uusien ikäluokkien kokoon.<sup>72</sup> Samanlaista ennakoivaa rahastointisääntöä voitaisiin käyttää myös muiden väestön ikääntymiseen liittyvien menojen rahoituksen varmistamisessa. Muita väestöriskeiltä suojautumisen muotoja ovat esimerkiksi eläkeiän myöhennyksen tai eläkkeen suuruuden kytkeminen odotettuun elinaikaan tai etuuksien kytkemiseen rahoituspohjan suuruuteen, kuten ehdotetussa PasTEL-indeksoinnissa.<sup>73</sup>

### 7.1.2. Taloudelliset oletukset

Taloudellisista tekijöistä tarkastellaan vaihtoehtoja, joissa funktionaalinen tulonjako muuttuu työtulojen hyväksi, työttömyys jää korkeammalle tasolle ja työn tuottavuuskehitys on nopeampaa tai hitaampaa kuin perusvaihtoehdossa. Työn tuottavuuden kasvun mahdollinen hidastuminen perustuu ajatukselle, että palveluelinkeinojen osuuden kasvu kokonaistuotannosta hidastaa työn tuottavuuden kasvua koko kansantaloudessa, koska työn tuottavuuden kasvu on palvelualoilla yleensä hitaampaa kuin teollisuudessa.

Korkotasoon ja sosiaaliturvarahastojen tuottomahdollisuuksiin liittyy epävarmuutta. Sen vuoksi tarkastellaan vaihtoehtoa, jossa sosiaaliturvarahastojen tuotto on peruslaskelmassa oletettua korkeampi. Lisäksi tarkastellaan, miten suhdannevaihtelut vaikuttavat sosiaalimeinonihin. Pitkän aikavälin sosiaaliturvaprojektiot on yleensä laadittu tasaisen kasvun perusteella. Sosiaaliturvajärjestelmässä on kuitenkin sellaisia pitkävaikutteisia ominaisuuksia, joiden vuoksi suhdannevaihtelut heijastuvat ainakin keskipitkällä aikavälillä sosiaalimenojen tasoon.

#### 7.1.2.1. Funktionaalinen tulonjako

##### ***Funktionaalinen tulonjako palautuu vuosien 1970 - 2000 keskiarvoon vuoteen 2015 mennessä***

Kuten luvussa 4.6. kuvailtiin, funktionaalinen tulonjako on tällä hetkellä poikkeuksellinen. Vuoden 2001 kansantalouden ennakkotietojen mukaan työtulojen suhde BKT:hen on kohonnut hieman edellisestä vuodesta. Funktionaalinen tulonjako vaikuttaa sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen, koska toisaalta toimeentuloturvan ansioon suhteutetut etuudet määräytyvät työtulojen perusteella ja toisaalta julkisten palvelujen tuotannon palkkasumma ja ansiotaso ovat osa työtuloja.

Funktionaalinen tulonjako liittyy myös kysymykseen työn tuottavuudesta ja työvoimakustannuksista. Funktionaalinen tulonjako muuttuu työtulojen hyväksi silloin, kun työvoimakustannukset ylittävät työn tuottavuuden. Funktionaalisen tulonjaon suhdannekuvaan liittyy työtulojen osuuden kasvu laskusuhdanteen alussa sekä työttömyyden ja työn tuottavuuden kasvuun liittyvä korjausliike. Tuottavuuden kasvuun on aiemmin liittynyt yleensä myös devalvaatio ja pääomavaltaisen vientisektorin laajeneminen.

Laskelman oletus funktionaalisen tulonjaon täydellisestä palautumisesta aiemmalle tasolle ei ole ainakaan lyhyellä tähtäyksellä realistinen. Toisaalta myöskään perusvaihtoehto ei ole realistinen, sillä sen mukaan funktionaalinen tulonjako pysyy likimain nykytasolla. On myös huomattava, että suurten ikäluokkien poistuminen työelämästä vuoden 2010 jälkeen hei-

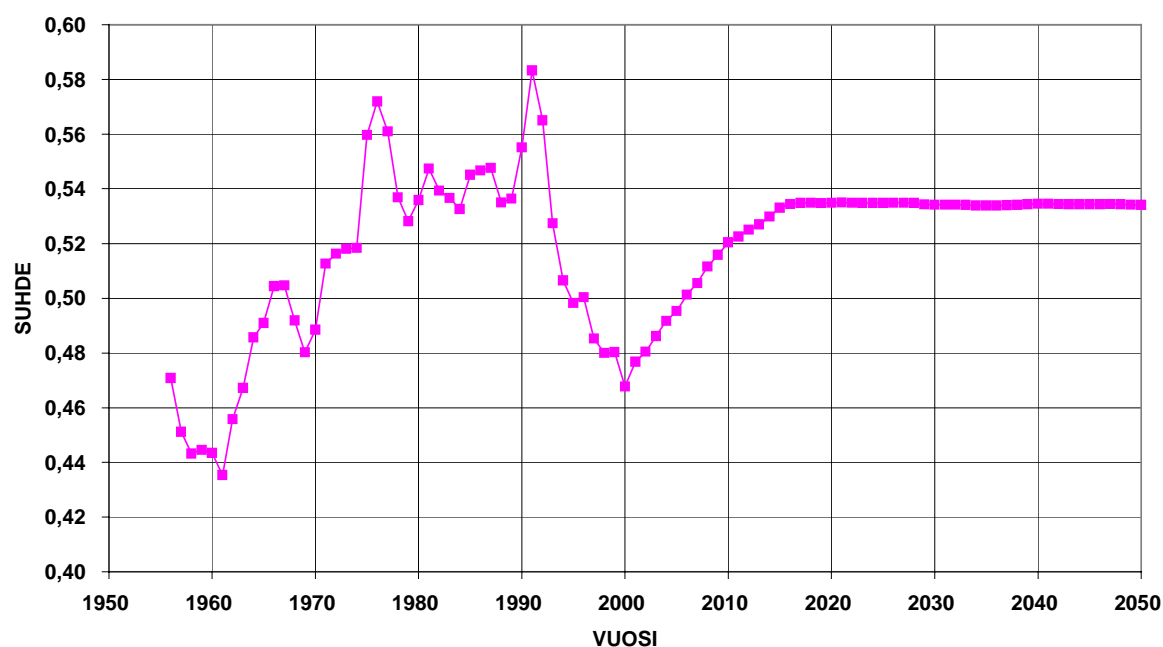
---

<sup>72</sup> Ks. Lassila ja Valkonen (1999).

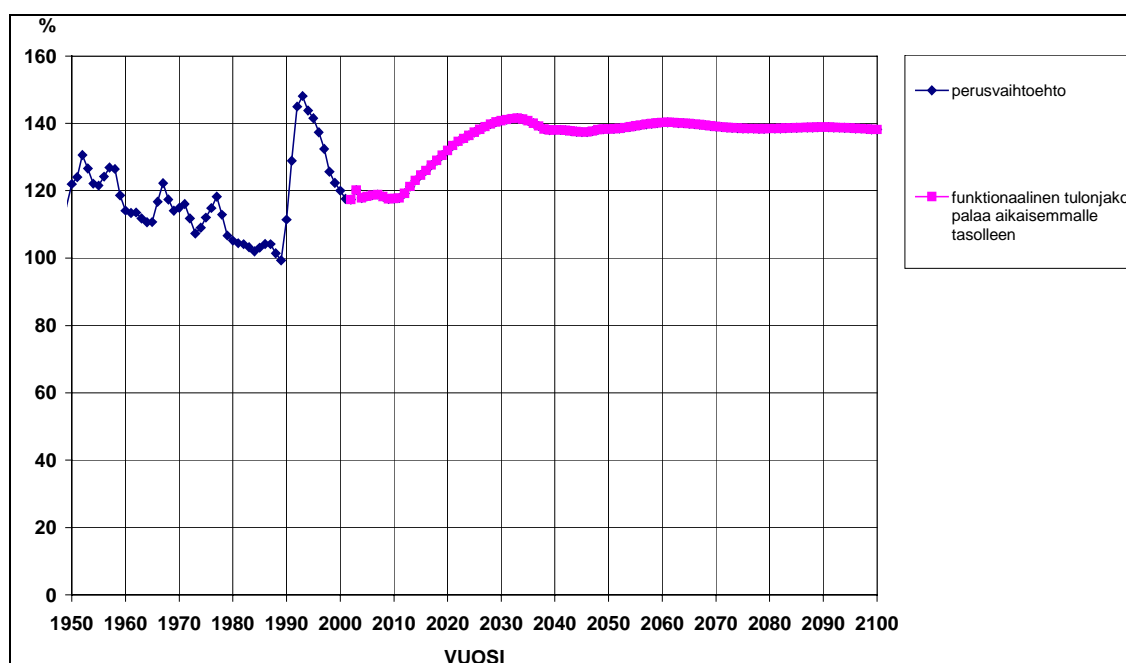
<sup>73</sup> Ks. Lassila ja Valkonen (2000).

jastunee työvoiman tarjonnan supistumisen vuoksi myös funktionaaliseen tulonjakoon sekä työn tuottavuuden ja työvoimakustannustason suhteeseen. Näiden kahden toisilleen vastakkaisen vaihtoehdon tarkastelu havainnollistaa funktionaalisen tulonjaon muutosten vaikutuksia sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen.

Kuvio 161. Funktionaalinen tulonjako: palkat ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksut/BKT

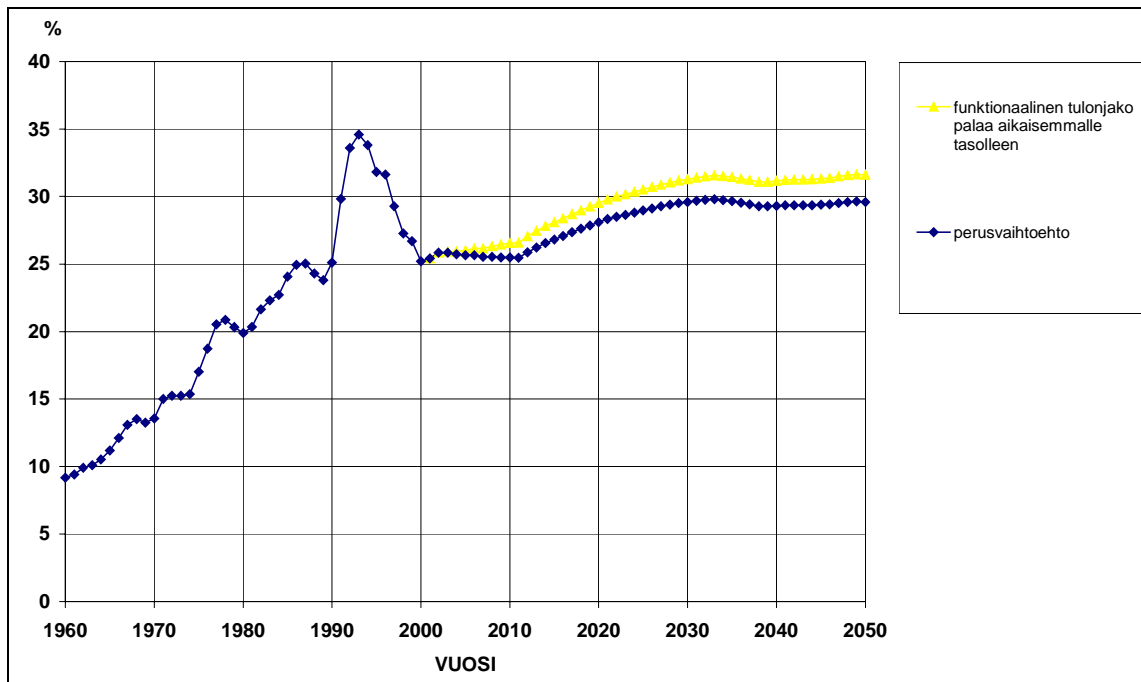


Kuvio 162. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 funktionaalisen tulonjaon vaihtoehtoissa

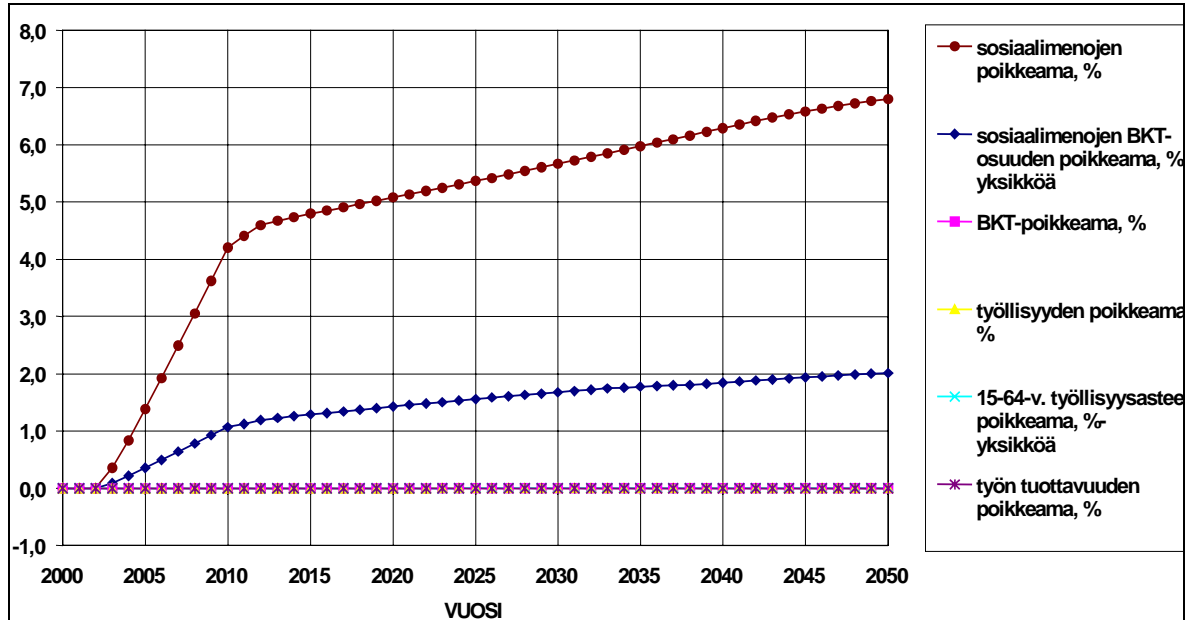




Kuvio 163. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus funktionaalisen tulonjaon vaihtoehtoissa, %



Kuvio 164. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, funktionaalinen tulonjako

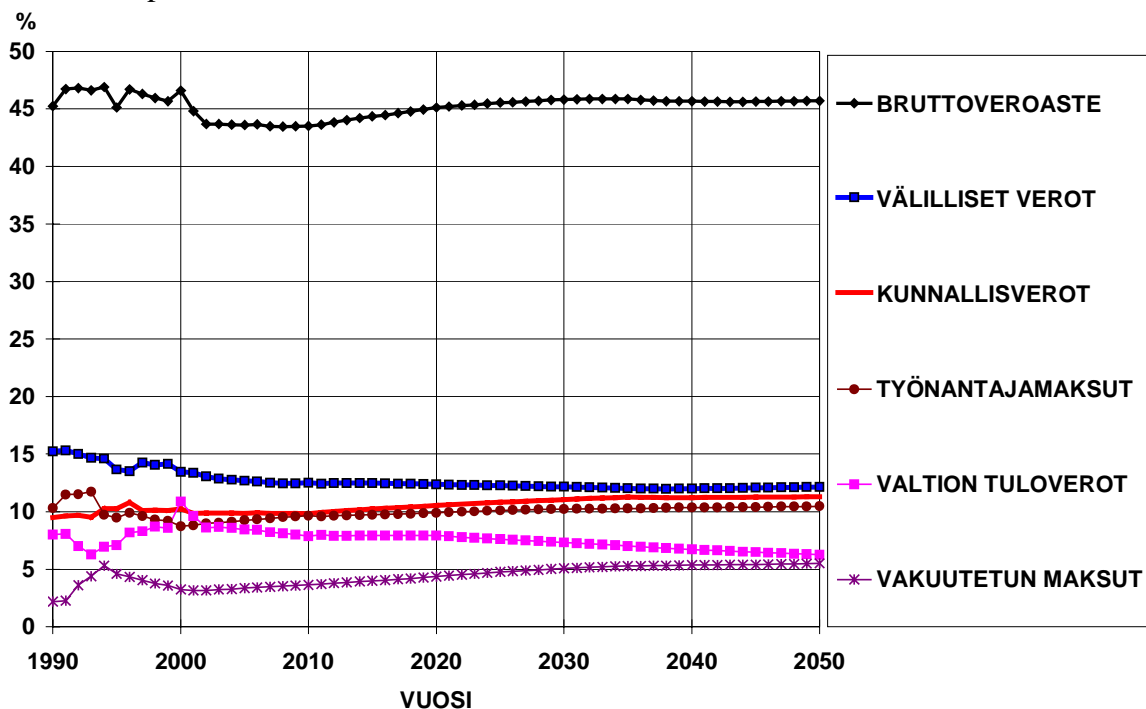


Vaihtoehtoiset oletukset funktionaalisesta tulonjaosta eivät muuta mallin elatussuhdetta, mikäli työttömyysasteen kehitys vastaa perusvaihtoehtoa. Tällöin funktionaalisen tulonjaon muuttuminen johtuu työn tuottavuuden ja työvoimakustannusten muutosten eroista. Työtulojen osuuden kasvu merkitsee sitä, että tuottavuuden kasvu ylittää työvoimakustannusten kehityksen.

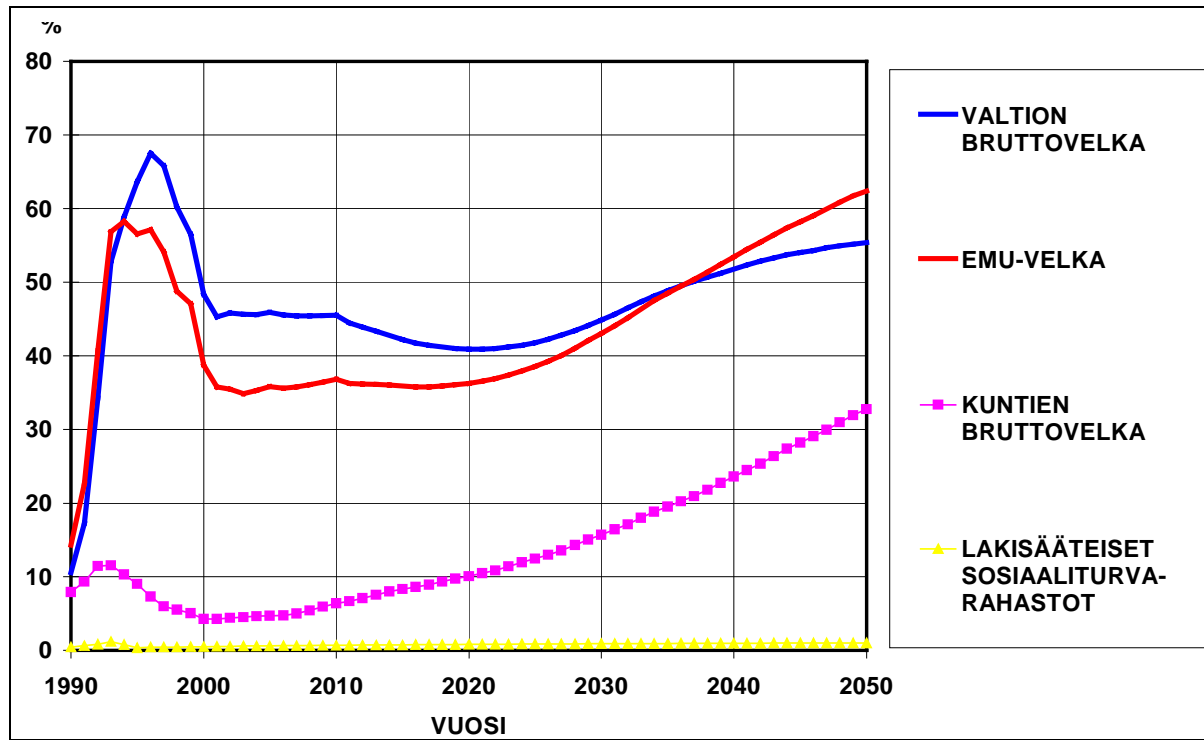
Jos funktionaalinen tulonjako palautuu aikaisemmalle keskimääräiselle tasolleen, sosiaalimenojen kansantuoteosuus kohoaa. Sosiaalimenojen kansantuoteosuuden ero perusvaihtoehtoon on kaksi prosenttiyksikköä vuonna 2050. Voimakas vaikutus johtuu siitä, että ansiosidonnainen sosiaaliturva on kytköksissä työtuloihin. Myös sosiaali- ja terveystalouden kustannukset seuraavat yleisten työvoimakustannusten kehitystä. Tarkasteltavassa vaihtoehdossa ainoastaan funktionaalisen tulonjaon annetaan muuttua, joten vaikutukset näkyvät vain sosiaalimenoissa eivätkä lainkaan työllisyydessä tai tuotannossa.

Koska sosiaaliturvan rahoitus nojaa pääosin työtuloihin, työtulojen osuuden kasvaessa myös sosiaaliturvan rahoitusmahdollisuudet samalla paranevat. Sekä työ- että pääomatulojen veroasteen säilyessä ennallaan bruttoveroaste kuitenkin kohoaa, kun työtulojen osuus nousee. Tällainen ”automaattinen” bruttoveroasteen kohoaminen on laskelmassa prosenttiyksikön luokkaa. Se ei kuitenkaan riitä tasapainottamaan julkista taloutta, vaan julkinen velka kasvaa verrattuna perusvaihtoehtoon.

Kuvio 165. Bruttoveroasteen kehitys vuosina 1990 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:sta



Kuvio 166. Julkisen bruttovelan kehitys vuosina 1990 – 1998 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:sta



Lassilan ja Valkosen (2002) sosiaalimenojen peruslaskelmassa työtulojen osuus bruttokansantuotteesta kohoaa lähinnä väestön ikääntymisestä aiheutuvan työvoiman niukkenemisen vuoksi noin kaksi prosenttiyksikköä nykyisestä vuoteen 2030 mennessä. Tämä antaa tukea sille, että edellä esitetty funktionaalisen tulonjaon vaihtoehto, jossa sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen kohoaisivat vuonna 2030 vajaat kaksi prosenttiyksikköä korkeammalle tasolle kuin perusvaihtoehdossa, on itse asiassa todennäköisempi kehityskulku kuin perusvaihtoehto.

#### 7.1.2.2. Työttömyys

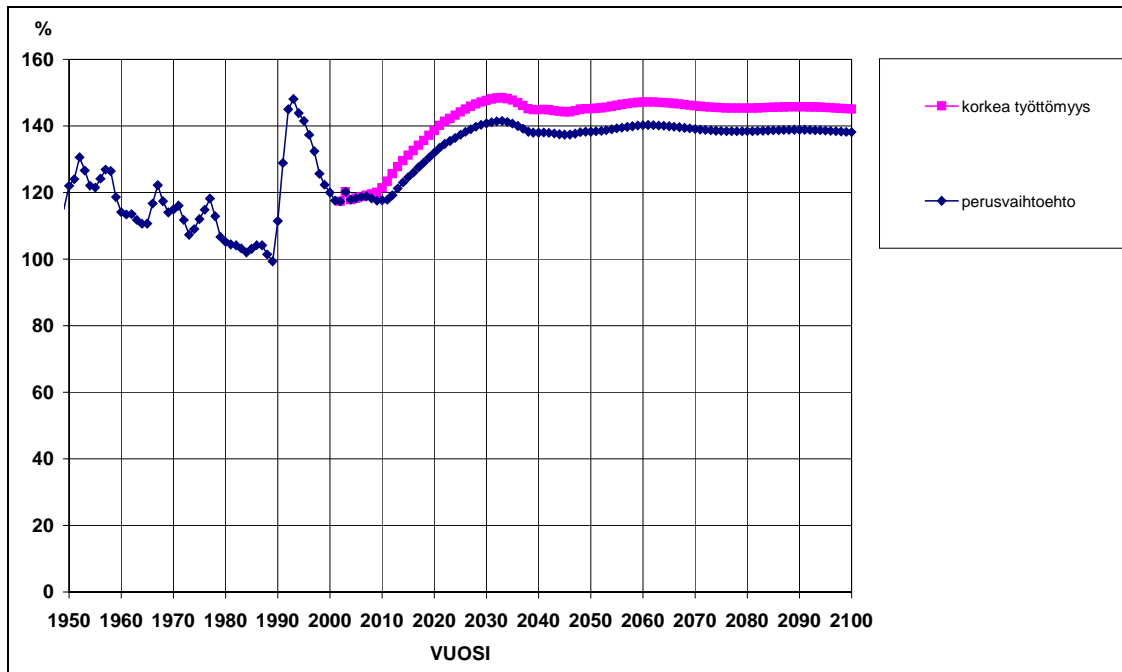
##### *Työttömyysaste korkea: 8,5 prosenttia*

Työttömyysaste on Suomessa kohonnut portaittain. Jokaisessa suhdannetaantumassa työttömyys on lisääntynyt eikä ole talouden elyessä palannut aikaisemmalle tasolleen. Työttömyysasteen pitkän aikavälin kehitykseen on vaikuttanut myös se, että työttömyyden käsitettä on aika ajoin muutettu. Työttömyyseläkettä saavat rajattiin pois 1980-luvulla ja osa epäaktiivista työttömistä työnhakijoista 1990-luvulla. Vuosina 2001-2002 työttömyyden lasku näyttää taas pysähtyneen ainakin tilapäisesti. Tulevaisuuden työttömyyskehitykseen vaikuttaa osaltaan myös se, että työttömyys ongelma on koko EU:n alueella. Joidenkin maiden onnistuessa vähentämään työttömyyttä ongelma siirtyy helposti toisiin maihin.

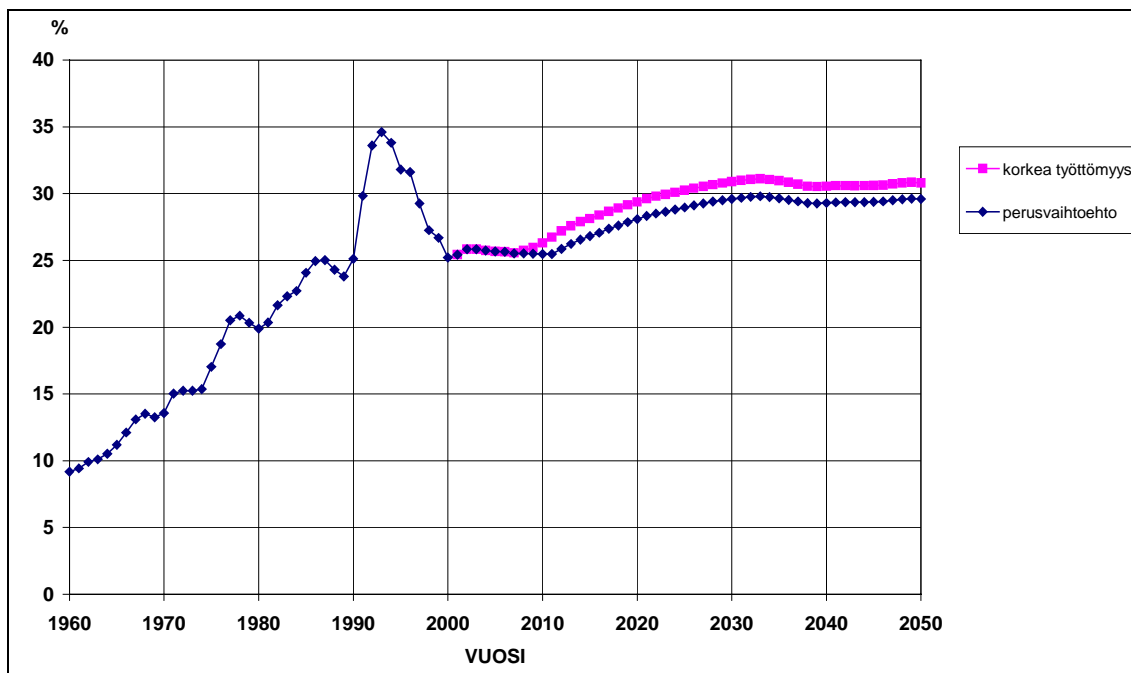
Työttömyysaste saattaa jäädä Suomessa suhteellisen korkealle tasolle, jos työttömyysturvaa ei uudisteta ja pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyyttä ratkaista. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle vähentää työvoiman tarjontaa. Avoin kysymys on missä määrin heikommin

työllistyvää työvoimaa voidaan tai halutaan uudessa tilanteessa työllistää. Seuraavissa kuvioissa tarkastellaan laskelmaa, jossa työttömyysaste ei alenekaan kuuteen prosenttiin, kuten peruslaskelmassa oletetaan, vaan jää pysyvästi korkealle tasolle 8,5 prosenttiin.

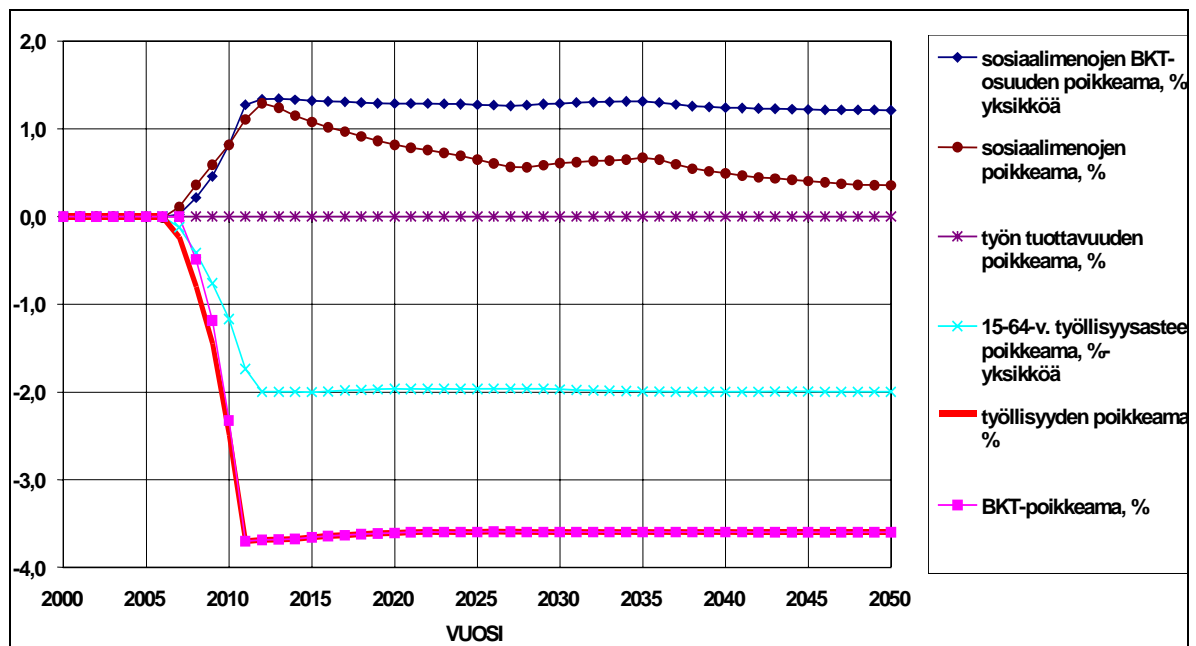
Kuvio 167. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri työttömyysvaihtoehtoissa



Kuvio 168. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri työttömyysvaihtoehtoissa, %



Kuvio 169. Eräiden Indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, korkea työttömyys



Oletus korkeammasta keskimääräisestä työttömyysasteesta pitkällä aikavälillä vaikuttaa varsin paljon elatussuhteeseen ja sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen. Kun työttömyysaste kasvaa ja työllisyysaste pienenee, elatussuhte heikkenee. Työttömyysturvamenot lisääntyvät ja samanaikaisesti kokonaistuotanto pienenee vähentyneen työpanoksen verran. Välillisesti vaikutusta korostaa vielä se, että työttömyyden lisäys vähentää työvoiman tarjontaa ja osa työpaikan menettäneistä siirtyy työvoiman ulkopuolelle. Työllisyysaste ja kansantuote ovat runsaat kolme prosenttia pienemmät kuin perusvaihtoehdossa. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus nousee runsaan prosenttiyksikön korkeammalle perusvaihtoehtoon verrattuna.

#### 7.1.2.3. Työn tuottavuus

Työn tuottavuuden kehityksen yleispiirteenä Suomessa on tuottavuuden kasvun hidastuminen 1960-luvun alusta nykypäiviin. Yhtenä mahdollisena selittäjänä on ero Suomen ja teknologisessa kehityksessään pidemmällä olevien maiden välillä. Työn tuottavuuden kasvunopeus Suomessa riippuu teknologiakuilun suuruudesta. Matalalla lähtötasolla uuden teknologian omaksuminen on helppoa ja mahdollistaa nopean tuottavuuskehityksen. Mitä nopeammin tuottavuus Suomessa kasvaa suhteessa kehittyneimpiin maihin, sitä nopeammin kuilu kuitenkin kuroutuu umpeen ja tuottavuuden kasvu hidastuu. Palveluelinkeinojen osuuden kasvu hidastaa työn tuottavuuden kasvua koko kansantaloudessa.

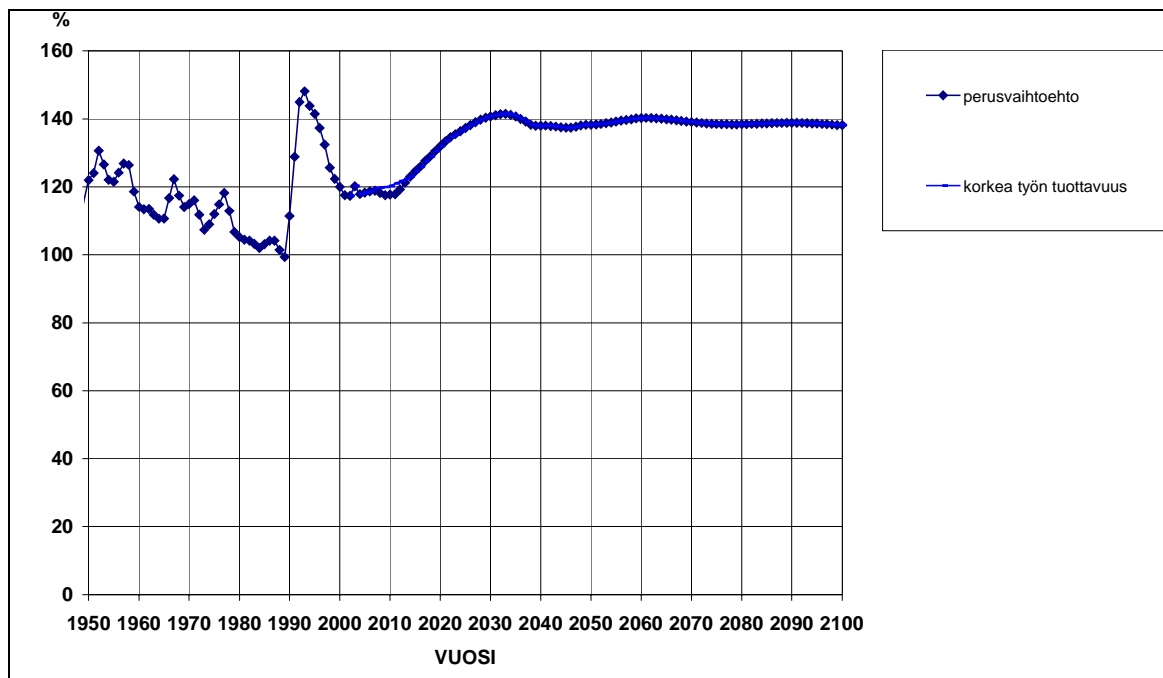
1990-luvulla työn tuottavuuden kasvu nopeutui Suomessa. Nopeutuminen liittyi suurelta osin työttömyyden kasvuun. Kun samanaikaisesti työn tuottavuuden kasvu ylitti työvoimakustannusten nousun, myös funktionaalinen tulonjako muuttui. Markan devalvoituminen paransi kilpailuasemaa pääomavaltaisessa vientiteollisuudessa, jossa myös työn tuottavuus on korkea. Nokian kasvu korosti muutoinkin työn tuottavuudessa tapahtunutta muutosta.

Yhdysvalloissa syntynyt uuden talouden doktriini korostaa IT-teknologian asemaa työn tuottavuuden kasvun nopeutumisessa. Yhdysvalloissa työn tuottavuuden kasvuvauhti on kaksinkertaistunut vieläpä noususuhdanteessa 1990-luvun lopulla. Sen on sanottu liittyvän uuden teknologian murroskauteen, joka nostaisi työn tuottavuutta oleellisesti pariin vuosikymmeneksi aikaisemmasta pitkän aikavälin keskiarvosta, 1,4 prosentista vuodessa.

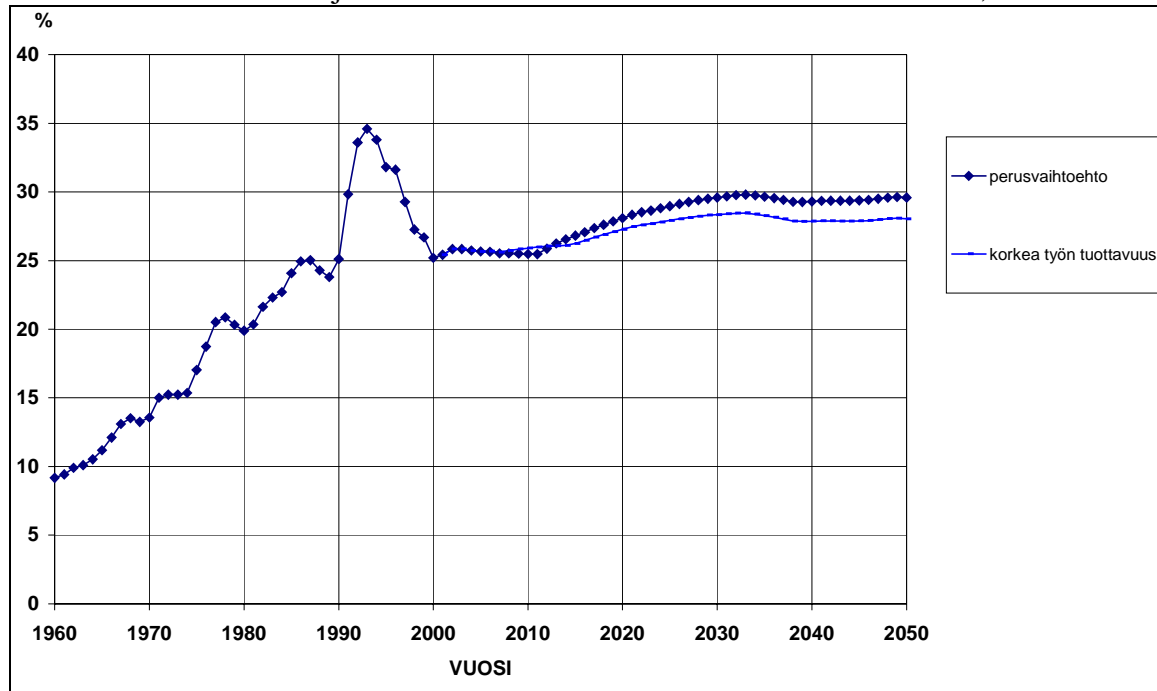
***Työn tuottavuuden lisäys 0,5 prosenttia vuodessa korkeampi kuin perusvaihtoehdossa***

Suomessa työn tuottavuuden kasvu voi säilyä korkeana tai nopeutua, mikäli kansainvälinen kilpailukyky säilyy ja viennin ja teollisuuden osuus bruttokansantuotteesta kohoaa. Tuottavuuden kasvuun vaikuttaa osaltaan myös tuottavuuskehitys Yhdysvalloissa.

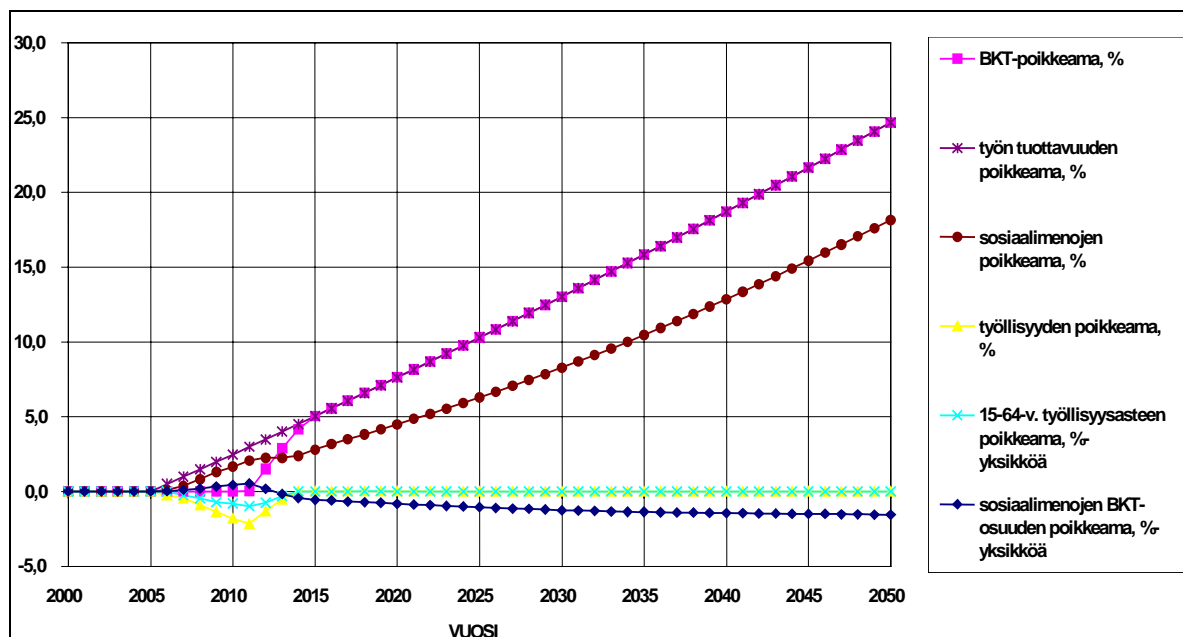
Kuvio 170. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri tuottavuusvaihtoehdoissa



Kuvio 171. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri tuottavuusvaihtoehdoissa, %



Kuvio 172. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, korkea työn tuottavuus



Työn tuottavuuden vuotuisen kasvun kohoaminen vähentää työvoiman kysyntää ja lisää työttömyyttä tässä tarkastelussa lyhyellä aikavälillä, koska tuotannon määrä on mallissa annettu. Korkeammalla työn tuottavuudella sama tuotannon määrä voidaan tuottaa vähemmällä työvoimalla. Sen seurauksena elatussuhde heikkenee ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus kasvaa. Nykytilanteessa lieneekin vaikeaa nopeuttaa kansantalouden työn tuottavuuden kasvua ja samanaikaisesti työllistää pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömät.

Kun työttömyys alentuu ja suuret ikäluokat poistuvat työmarkkinoilta, elatussuhde palautuu pitkällä aikavälillä perusvaihtoehtoon myös korkeammalla työn tuottavuudella. Samalla sosiaalimenojen kansantuoteosuus pienenee, mikä johtuu ensisijaisesti toimeentuloturvan vähimmäisturvan ja ansioturvan eron kasvusta. Ansioturva seuraa työn tuottavuuden kehitystä, josta reaalitason säilyttävä vähimmäisturva jää enenevästi jälkeen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen työvoimakustannukset seuraavat työn tuottavuuden yleistä kehitystä. Yhdessä lisääntyneen palvelutarpeen kanssa se johtaa kuntien rahoitusaseman kiristymiseen, mikäli kunnallisveroastetta tai valtionosuuksia ei lisätä.

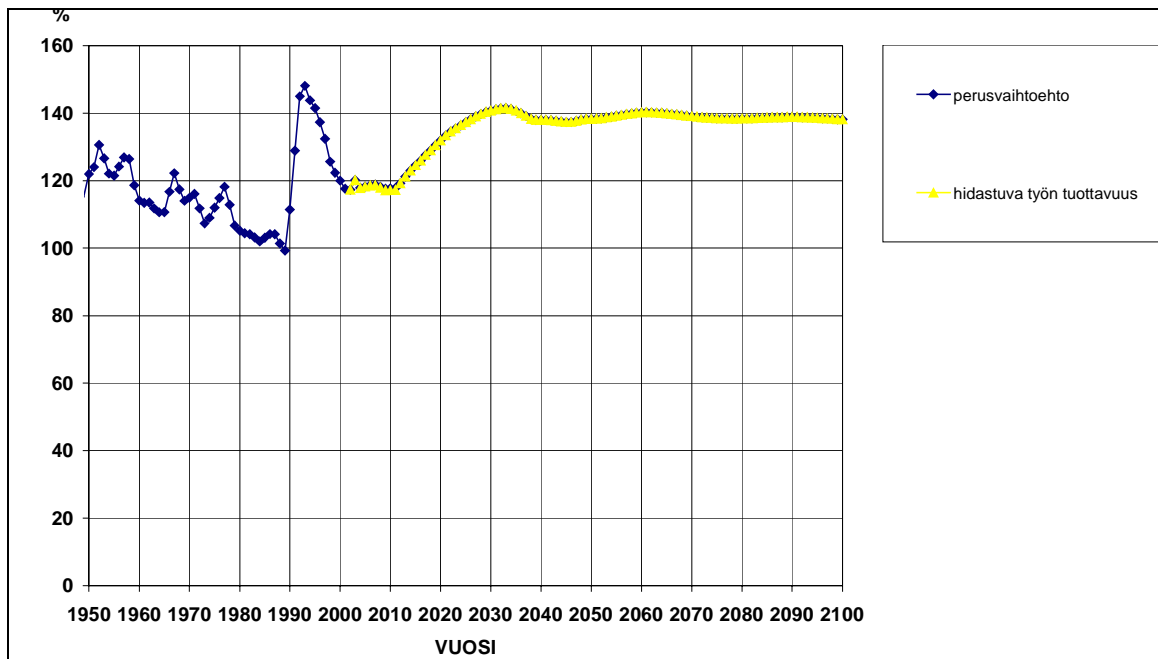
Tulokset olisivat erilaisia, mikäli tuottavuuden lisäkasvu voitaisiin markkinoida toisaalta vientinä ja toisaalta kotimaisten tulojen kasvun aiheuttamana kotimaisen kysynnän ja tuotannon lisäyksenä. Tällöin työvoiman kysyntä alkaisi kasvaa heti ja elatussuhde paranisi perusvaihtoehtoon nähden.

Parempi työn tuottavuuskehitys - vaikka vuositasolla ero perusvaihtoehtoon olisikin vähäinen - lisää kansantuotetta merkittävästi pitkällä tähtäyksellä. Tässä laskelmassa kansantuote olisi 50 vuoden kuluttua 25 prosenttia suurempi ja ero johtuu yksinomaan työn tuottavuudesta.

### ***Työn tuottavuuden kasvu hidastuu tasaisesti 1,25 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä***

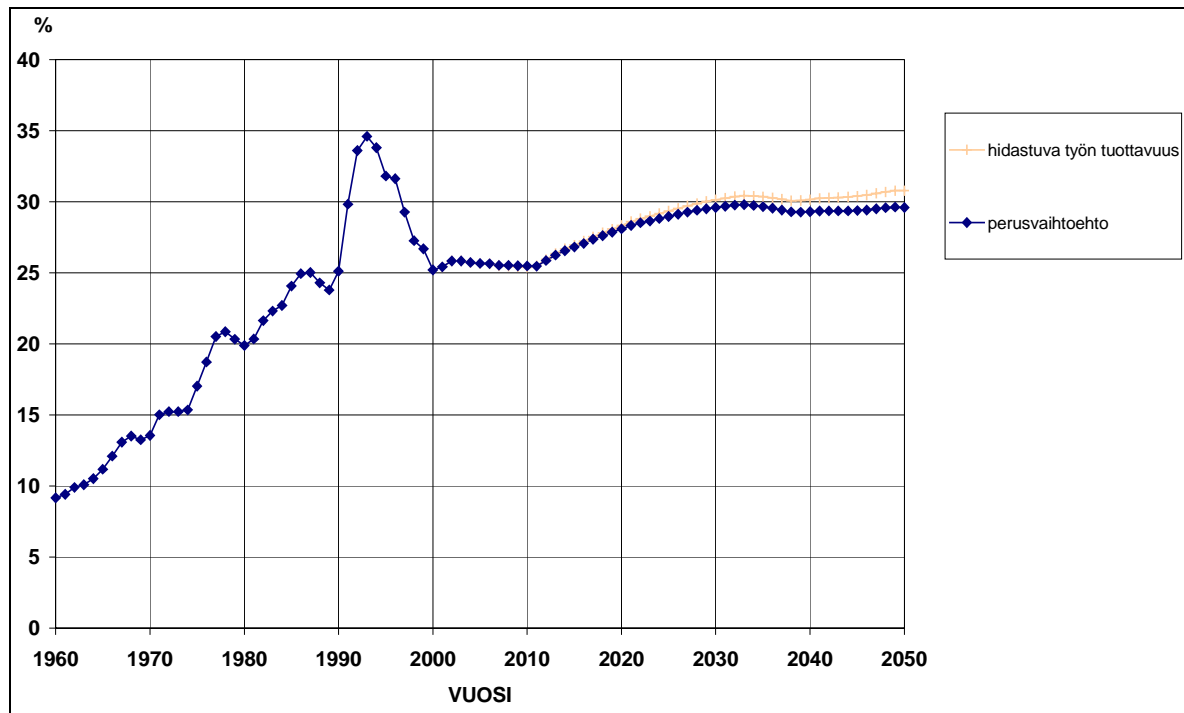
Eläkkeiden ja muiden indeksoitujen pitkävaikutteisten etuuksien kustannusten kannalta työn tuottavuuden ja ansiotason aikaprofiileilla voi olla merkitystä sosiaaliturvan kustannusrasitukseen. Alkaneet etuudet määräytyvät aikaisempien tulojen perusteella. Ansiotason kasvun hidastuessa aikaisemmat suhteellisesti korkeammat tulot nostavat etuustasoa verrattuna sillä hetkellä ja tulevaisuudessa maksettaviin palkkoihin. Tässä laskentavaihtoehdossa työn tuottavuuden lisäys vastaa alkuvuosina perusvaihtoehtoa, mutta alkaa vähitellen hidastua ja on 1,25 prosenttia vuonna 2050.

Kuvio 173. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri tuottavuusvaihtoehtoisissa

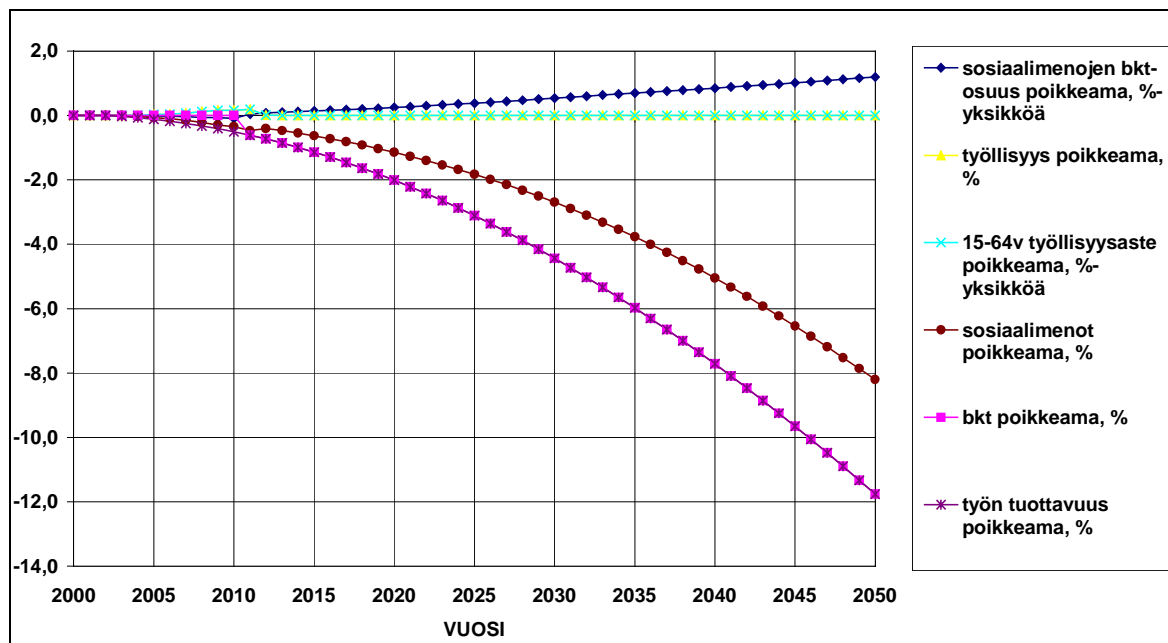




Kuvio 174. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri tuottavuusvaihtoehdoissa, %



Kuvio 175. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, hidastuva työn tuottavuuden lisäys



Kuviot osoittavat, että nopean ja hitaan työn tuottavuuden vaikutukset ovat käänteiset. Jos työn tuottavuuden kasvu hidastuu, bruttokansantuote alenee ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus kohoaa tasaisesti.

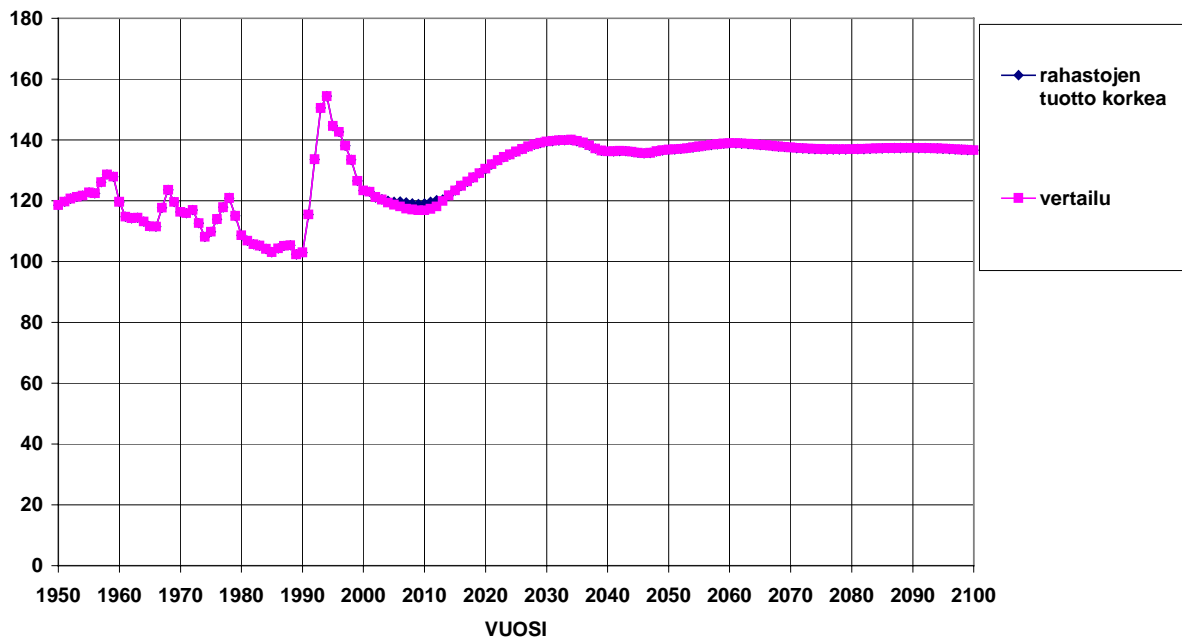
#### 7.1.2.4. Korkotaso ja sosiaaliturvarahastojen tuotto

Yhtenäinen ohjauskorko ja EU:n tiukasti kasvu- ja vakaussopimuksessa raamittama finanssipolitiikka ovat jääneet ainoiksi suhdannepoliittisiksi instrumenteiksi. Vaihtoehtoislaskelmissa ei ole rahastojen tuoton takaisinkytkentää korkotason kautta taloudelliseen kasvuun.

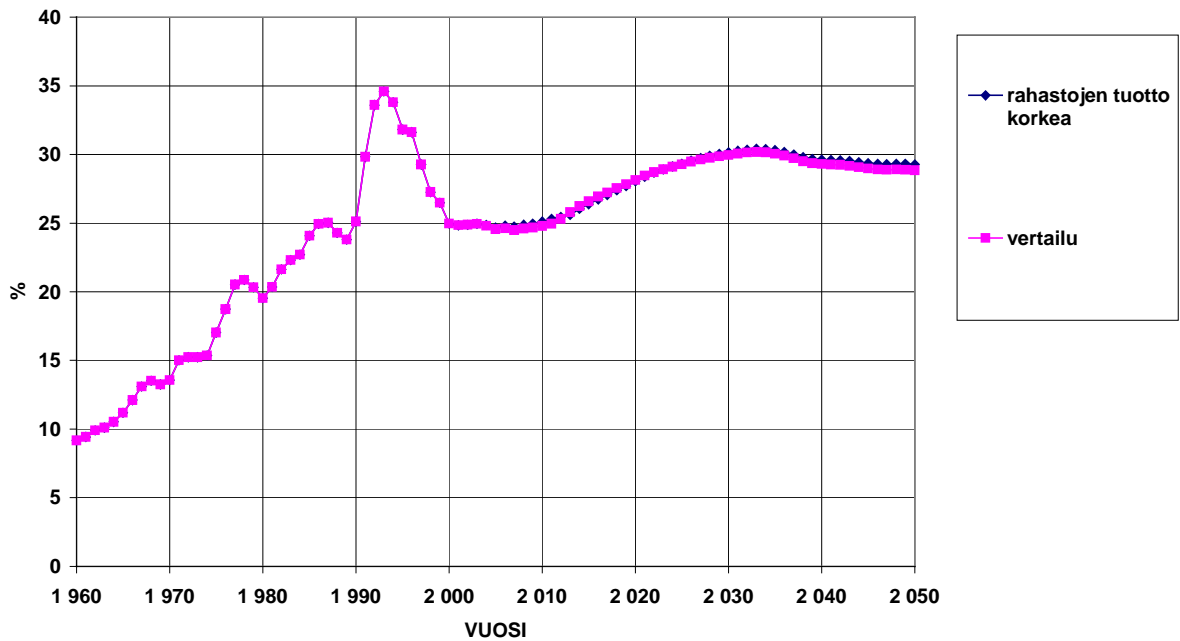
Rahastojen tuotto ja rahastointiaste liittyvät toisiinsa sikäli, että sama rahastotuotto on saavutettavissa joko korkeammalla tuottoprosentilla tai korkeammalla rahastointiasteella. Korkeampi tuottoprosentti ei edellytä korkeampia vakuutusmaksuja rahastointiastetavoitteen saavuttamiseksi. Tässä mallissa rahastojen purkaminen tai kasvattaminen ei vaikuta arvopaperien hintoihin eikä siten välillisesti sijoitusten tuottoon.

#### *Rahastojen tuotto ja korkotaso korkea: 6,5 prosenttia*

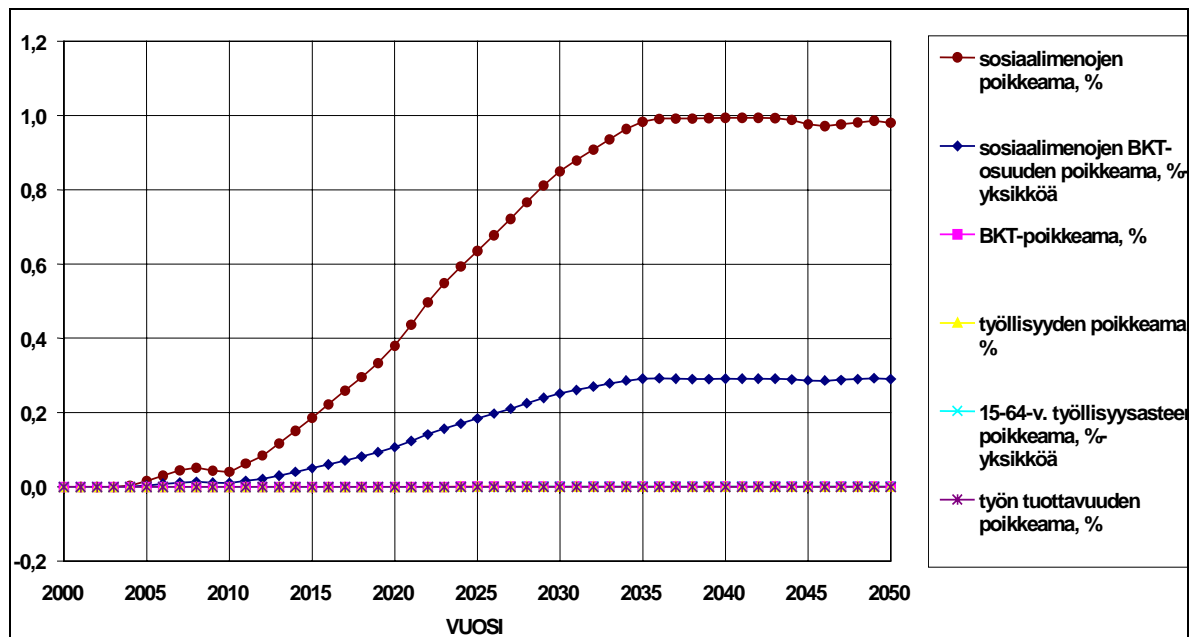
Kuvio 176. Elatussuhde rahastojen tuoton eri vaihtoehtoissa



Kuvio 177. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus rahastojen tuoton eri vaihtoehtoissa, %



Kuvio 178. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehtoista, kun pääoman tuotto on prosenttiyksikön korkeampi



Korkeampi rahastojen tuotto tai korkotaso ei aiheuta mallissa eroja elatussuhteeseen. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus muuttuu vähän. Syynä tähän on se, että suuremman rahastotuoton vuoksi voidaan vastaavasti alentaa vakuutusmaksuja. Se johtaa etuuden perusteena olevien tulojen kohoamiseen, korkeampiin ansioon suhteutettuihin etuuksiin ja suurempaan etuusmenoon sekä korkeampaan sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen suhteessa perusvaihtoehtoon. Vaikutusten suuruus ja ajoitus riippuvat rahastointi- ja tuottokriteereistä. Rahastointiaste voidaan määritellä esimerkiksi rahastojen tuoton suhteena etuusmenoon tai rahastojen suhteena etuusmenoon. Mikäli vakuutusmaksut pidetään perusvaihtoehtoon

tasolla ja annetaan rahastojen kasvaa kumuloituvan rahastotuoton verran, pysyy sosiaalimenojen kansantuoteosuus ennallaan suhteessa perusvaihtoehtoon. Jos lisäksi rahastotuottojen annetaan lisätä pääomatulojen funktionaalista tulonjako-osuutta, sosiaalimenojen kansantuoteosuus pienenee.

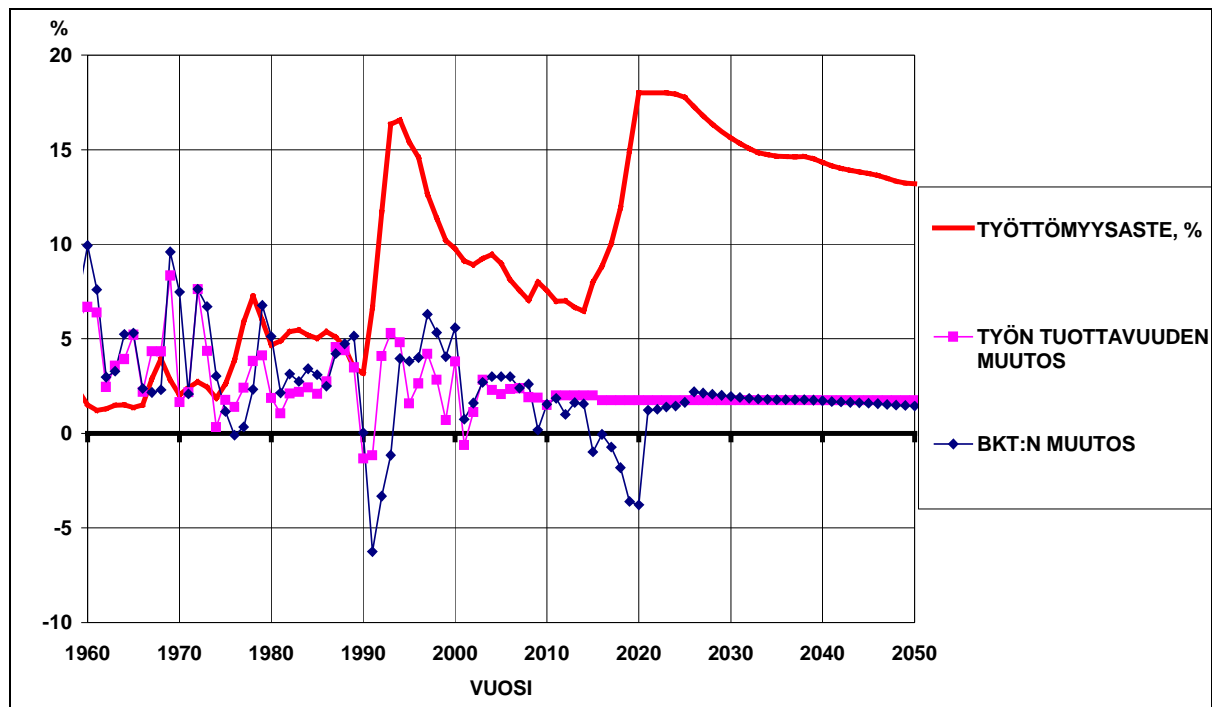
#### 7.1.2.5. Suhdannevaihtelut

Kansantuote kääntyi Suomessa laman jälkeen kasvuun vuonna 1994. Työttömyyspäivärahapäivät alkoivat vähetä vuonna 1995 ja toimeentulokiasiakkaiden määrä supistui vasta vuonna 1997. Alkaneiden työttömyyseläkkeiden väestöosuus alkoi supistua vuonna 2001, mutta voimassa olevien työttömyyseläkkeiden lukumäärä kasvaa edelleen. Lisäksi työttömyysturvan peruspäiväraha- ja työmarkkinatukipäivien määrä on vähentynyt vain hieman, samoin kuin toimeentulotukea ja yleistä asumistukea saavien määrä. Toimeentuloturvajärjestelmä vaikuttaa osaltaan siihen, ettei nopeakaan taloudellinen kasvu vähennä työttömyyttä samassa määrin kuin kasvun hidastuminen sitä synnytti. Lisäksi osa työttömyyden vähenemisestä johtuu työttömyysturvan korvautumisesta muilla etuusmuodoilla.

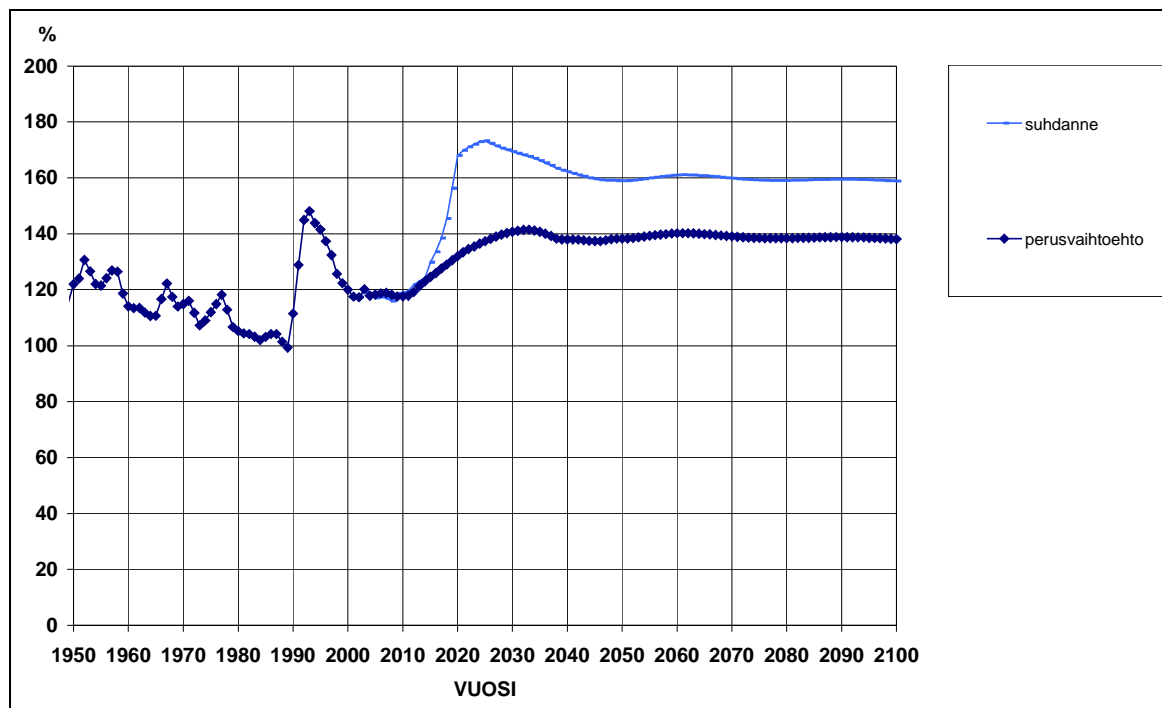
#### *Suhdannevaihtelujen vaikutus sosiaalimenojen kehitykseen ja tasoon: Työvoimakustannukset, työn tuottavuus ja työttömyys*

Perusmallissa työvoimakustannukset sopeutuvat työn tuottavuuden muutoksiin. Tässä tarkastelussa oletuksesta luovutaan ja annetaan työttömyyden ja työvoimakustannusten heilahdella suhteessa työn tuottavuuteen. Riittävän tiheään toisiaan seuraavat eksogeeniset suhdannevaihtelut tai ulkomailta välittyvät taloudelliset shokit johtavat työttömyyden kasvuun, pitkävaikutteisten etuuksien kasautumiseen ja työvoiman tarjonnan vähenemiseen, mikä nostaa sosiaalimenojen kansantuoteosuutta.

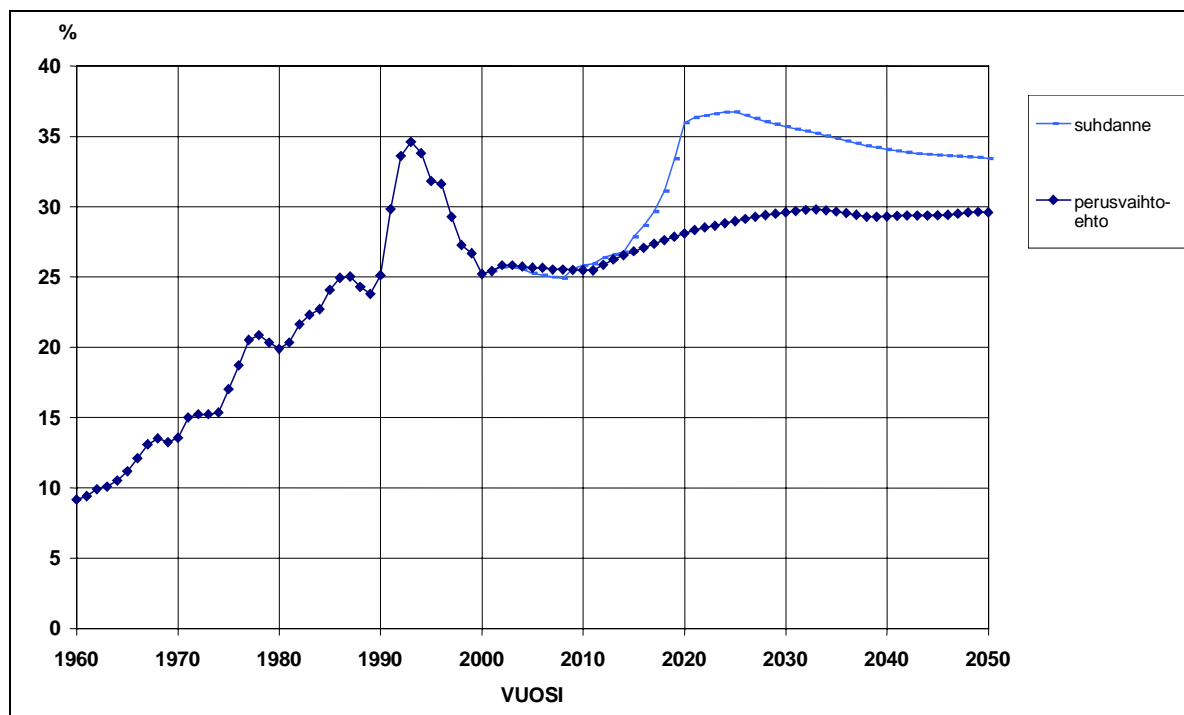
Kuvio 179. Sosiaalimenoprojektion taloudelliset lähtökohdat: eksogeeniset suhdannevaihtelut tai ulkomailta välittyvät taloudelliset shokit



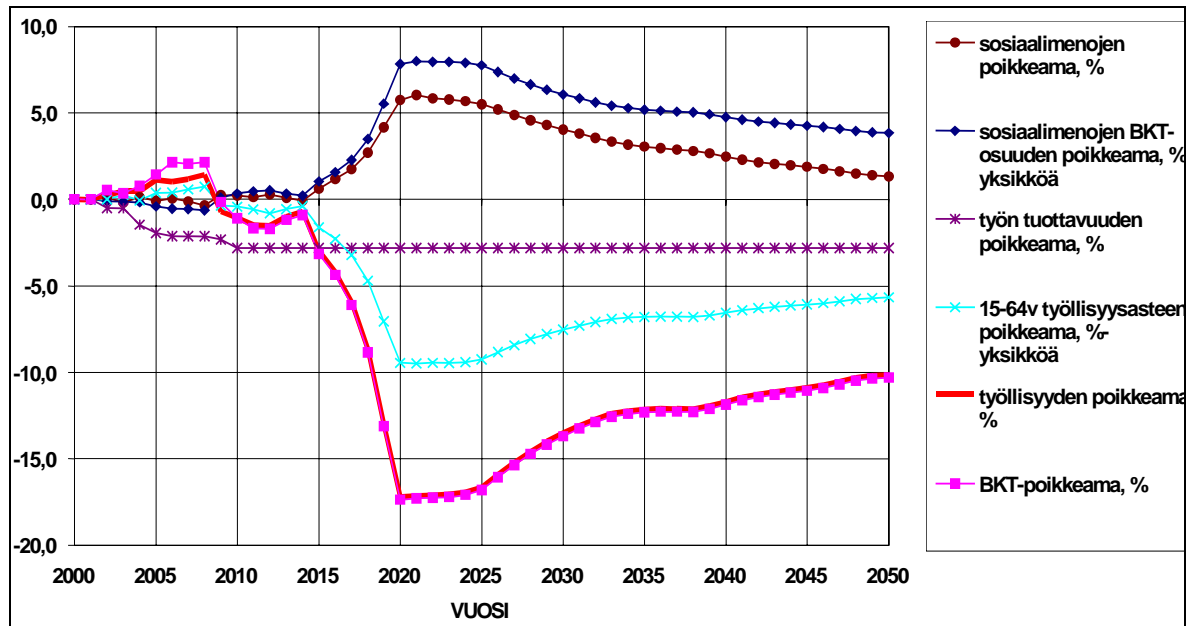
Kuvio 180. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 suhdannevaihtelun vaihtoehdoissa



Kuvio 181. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus suhdannevaihtelun vaihtoehdoissa, %



Kuvio 182. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, kun suhdannevaihtelut otetaan huomioon

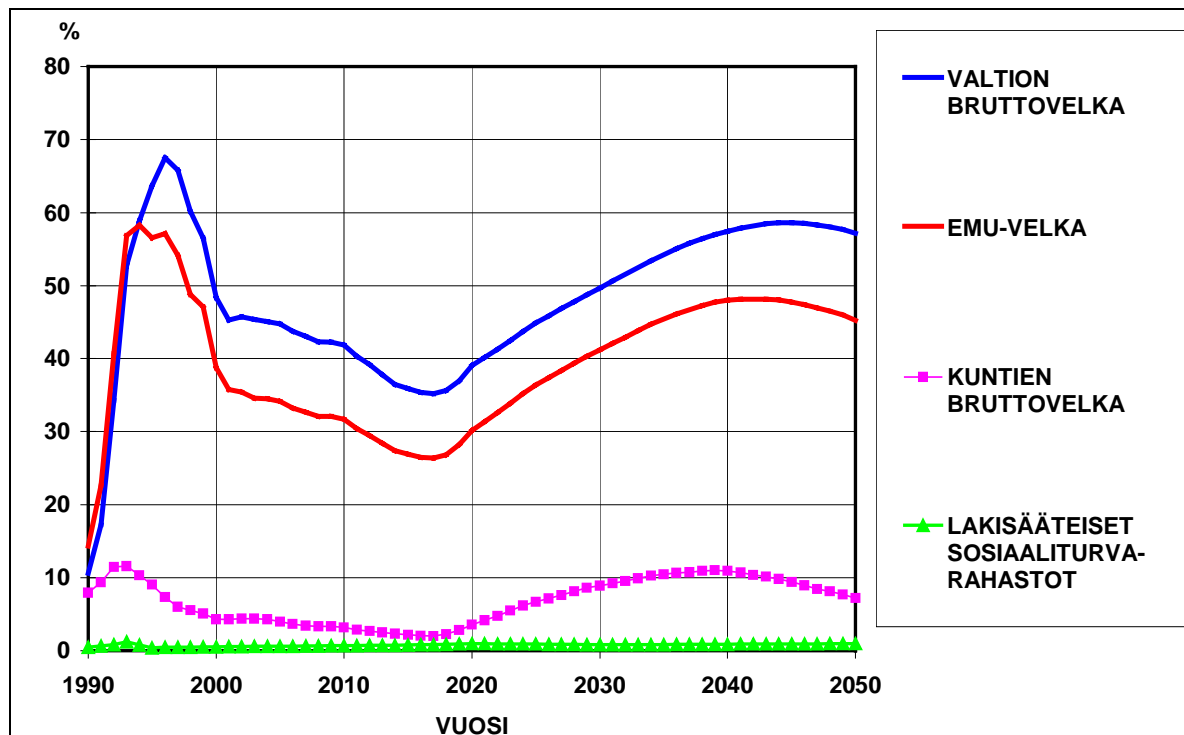


Sosiaaliturvajärjestelmän tärkeä ominaisuus on palautuvuus eli että työttömyys ja työttömyydestä aiheutuvat menot palaavat lähtötasolleen mahdollisimman nopeasti. Jotta kasautumista ei tapahtuisi, niiden pitäisi palautua aina ennen seuraavaa taantumaa. Se on mahdollista vain, jos työikäisten ja työkykyisten mahdollisuudet toimeentuloturvaetuuksien pysyvään tai toistuvaan käyttöön katkaistaan esimerkiksi aktivoivin toimenpitein.

Esimerkkilaskelmassa tarkastellaan vielä tilannetta, jossa bruttoveroaste nousee runsaaseen 50 prosenttiin ja valtion bruttovelka laman aikaiselle tasolle. Mikäli työnantajamaksut ja palkansaajien verot heijastuvat tuotantokustannuksiin, hintataso nousee ja heikentää kansainvälistä kilpailukykyä. Kilpailukyvyn menetys vaikuttaa tuotantoon ja työllisyyteen.

Suomen kansantaloutta on pidetty varsin suhdanneherkkänä. Se asettaa sosiaaliturvajärjestelmälle erityisvaatimuksia verrattuna maihin, joissa suhdannealttius on vähäisempää. Suidanteiden vaikutusta sosiaaliturvaetuuksien kasaantumiseen tulisi pyrkiä torjumaan ennakolta suhdanteita tasaavalla politiikalla. Työttömyyden kohottua tärkeintä on nopeus, jolla toimenpiteisiin ryhdytään. On muistettava, että suhdannepoliittinen keinovalikoima on muuttunut; finanssipolitiikan rajat ovat ahtaammat eikä devalvointi ole mahdollista.

Kuvio 183. Bruttoveroasteen kehitys vuosina 1990 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:sta



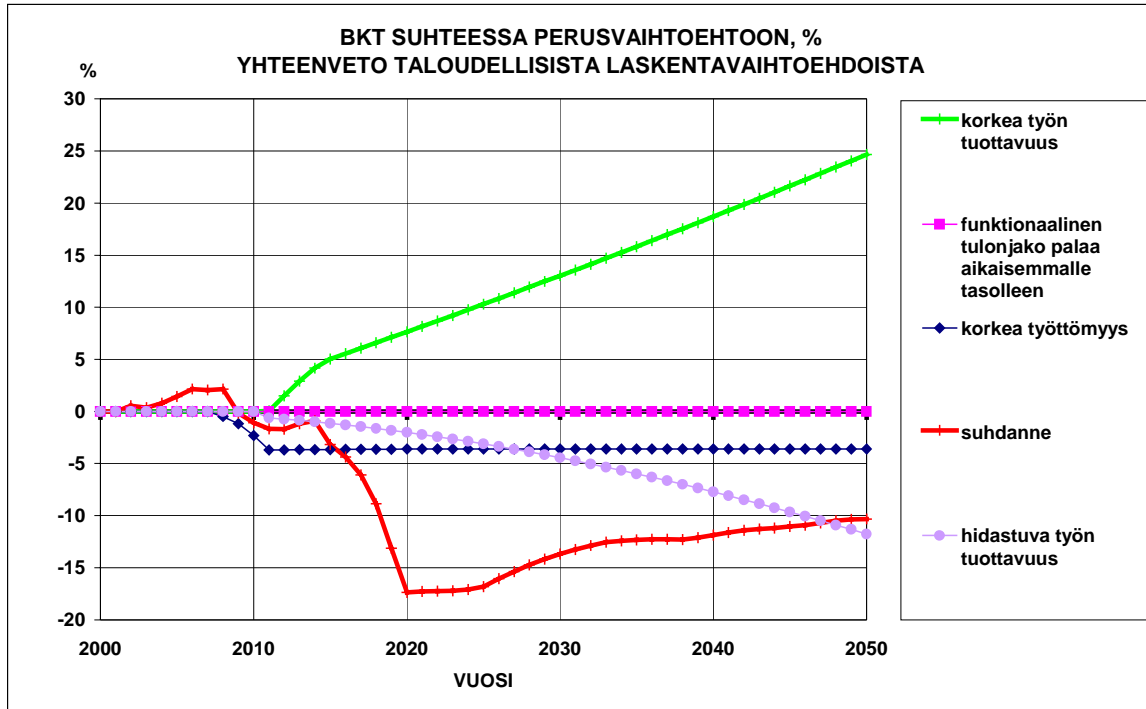
#### 7.1.2.6. Taloudellisten tekijöiden kriisivaihtoehto

Taloudelliset tekijät voivat aiheuttaa sosiaaliturvan kriisin, jos kriisillä tarkoitetaan sosiaalimenojen korkeaa kansantuoteosuutta tai bruttoveroastetta, silloin kun työttömyys on suurta ja työtulojen osuus funktionaalisessa tulonjaossa kasvaa samanaikaisesti. Sosiaalimenojen kansantuoteosuutta nostaa myös työn tuottavuuden kasvun pysyvä hidastuminen ja voimakkaat suhdannevaihtelut.

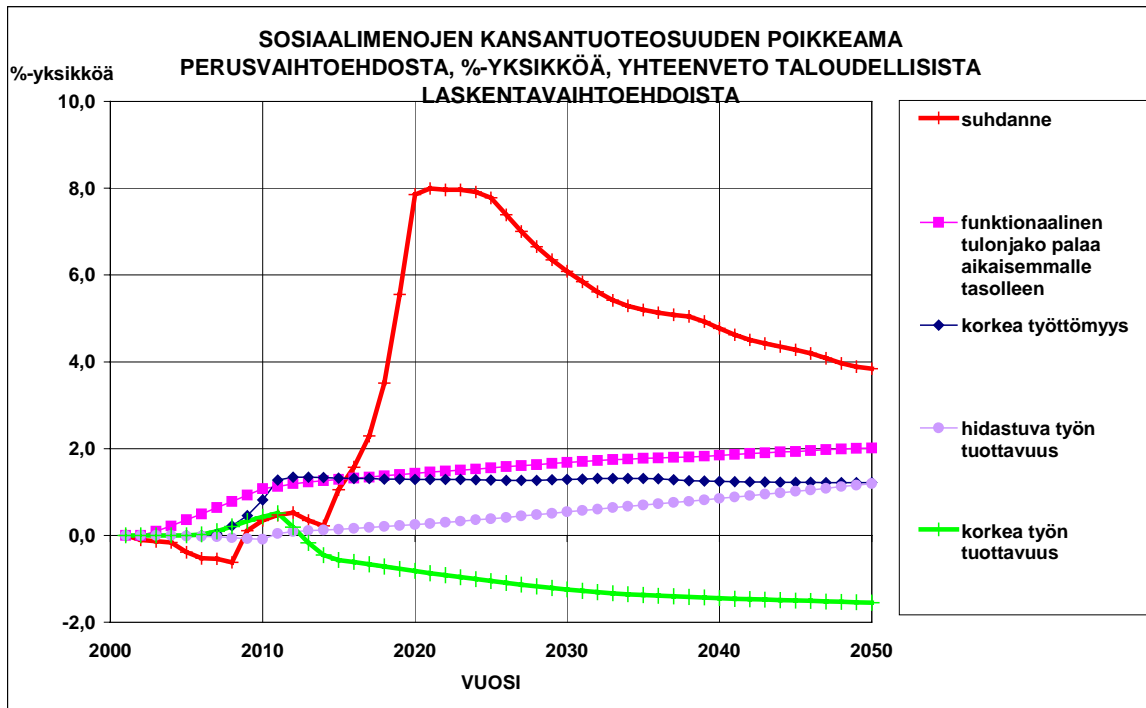
Pitkällä aikavälillä kansantuote määräytyy työn tuottavuuskehityksen mukaan. Sen tulisikin heijastua sosiaalipolitiikkaan siinä mielessä, että työn tuottavuuden lisäämiseen tähtäävä koulutus ja velvollisuus itsensä kehittämiseen ja toimintakyvyn ylläpitämiseen sisältyisivät entistä enemmän kaikkiin toimeentuloturvaetuuksiin.

Työttömyys sinänsä ei ole uhka kansantalouden kasvuille. Ongelmaksi on kuitenkin osoittautunut työttömyysasteen jatkuva kohoaminen laskusuhdanteesta toiseen. Työttömyysasteen vakauttaminen edellyttää jatkuvasti lisääntyvää työvoimapolitiittista panostusta.

Kuvio 184.



Kuvio 185.



### 7.1.3. Sosiaalipoliittiset oletukset

Tässä aluvuossa tarkastellaan sosiaalimenolaskelmien herkkyyttä sosiaalipoliittisten oletusten suhteen. Vaihtoehtoisissa laskelmissa tarkastellaan eri indeksien, eläkeiän myöhentymisen ja aikuiskoulutuksen lisäämisen vaikutuksia.



### 7.1.3.1. Indeksointi

***Tulonjako säilytetään likimain nykyisellään tai etuuksien suhteellinen taso nykyisenä korvaamalla kansaneläkeindeksi (elinkustannusindeksi) indeksillä, joka perustuu kotitalouksien asukasta kohti lasketun keskimääräisen käytettävissä olevan tulon kehitykseen***

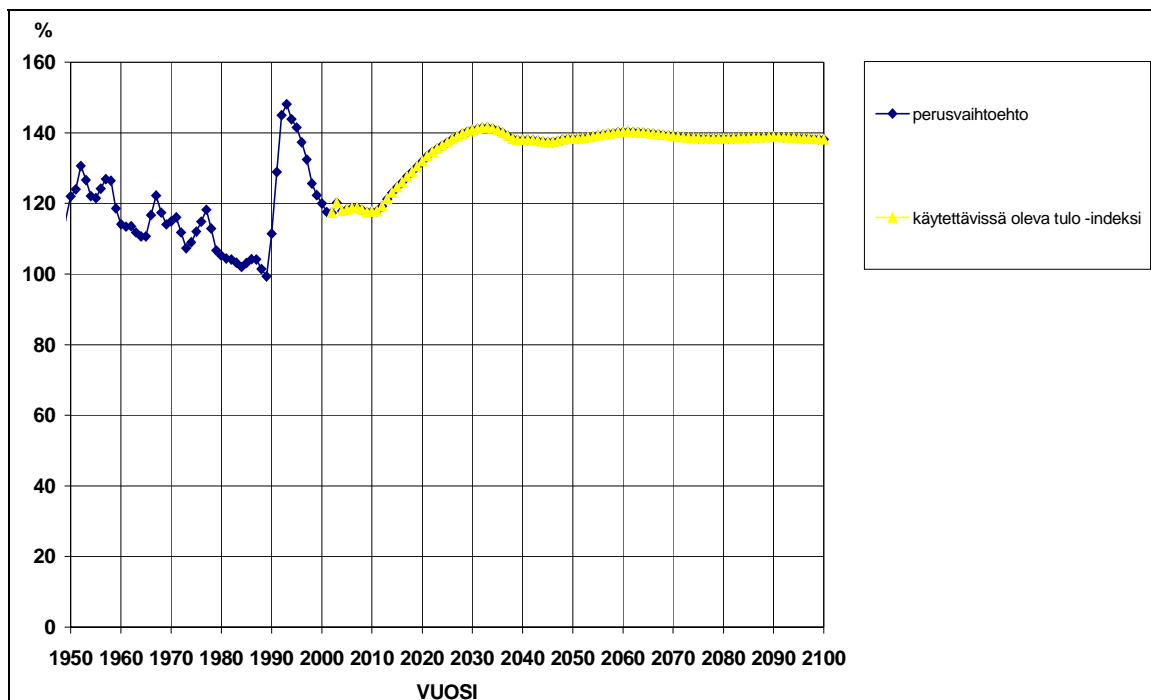
Perusvaihtoehtoon sisältyvä vähimmäisturvan etuuksien elinkustannusindeksisidonnaisuus johtaa vähitellen vähimmäisturvan tason suhteelliseen rapautumiseen. Tämä koskee myös jossain määrin sellaisia ansiosidonnaisia etuuksia, joissa sovelletaan muodossa tai toisessa ansiotasoindeksiä heikompia TEL -indeksejä tai etuustaso määräytyy polvekkeasti siten, että korvausaste on korkeammilla tulotasoilla pienempi. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen etuuksien indeksointi johtaa pitkällä aikavälillä varsin huomattavaan tuloerojen kasvuun.

Tässä laskentavaihtoehdossa etuuksien inflaatiotarkistuksissa käytettävä elinkustannusindeksi ja kansaneläkeindeksi on korvattu indeksillä, joka on konstruoitu kotitalouksien asukasta kohti käytettävissä olevien tulojen kehityksen perusteella. Tällä indeksillä korotetaan laskelmassa myös etuudet, jotka eivät ole indeksoituja olleenkaan (lapsilisät). Seuraavat kuviot kuvaavat käytettävissä olevat tulot –indeksin vaikutuksia sosiaalimenoihin ja niiden kansantuoteosuuteen sekä eri etuuksien kehitykseen.

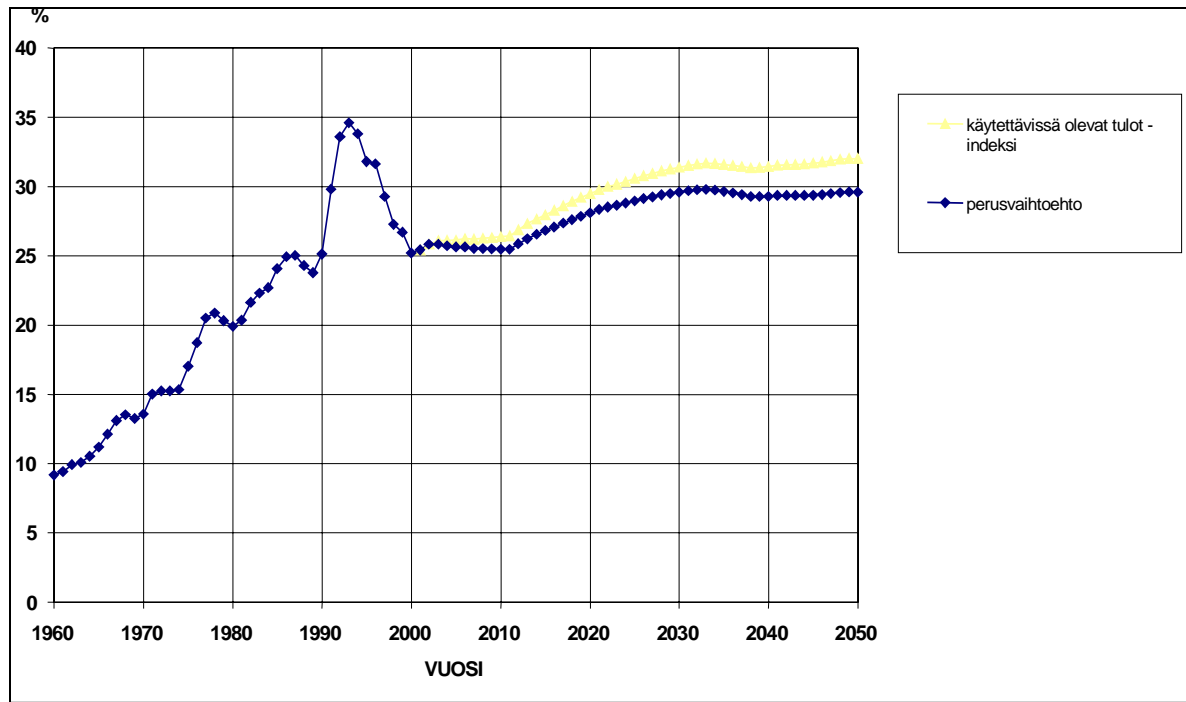
Käytettävissä olevat tulot –indeksin etu perustuu siihen, että vähimmäisturvan tasoisista tuloista ei juuri makseta valtion tai kunnan tuloveroja eikä vakuutetun veroluonteisia maksuja (sairausvakuutus). Tällöin etuustason mitoituksessa ei tarvitse eikä pidä ottaa huomioon veroja.

Elinkustannusindeksiosa on säilytetty ainoastaan TEL -indekseissä. TEL -puoliväliindeksin kehitys jää hieman jälkeen käytettävissä olevien tulojen perusteella lasketusta indeksistä.

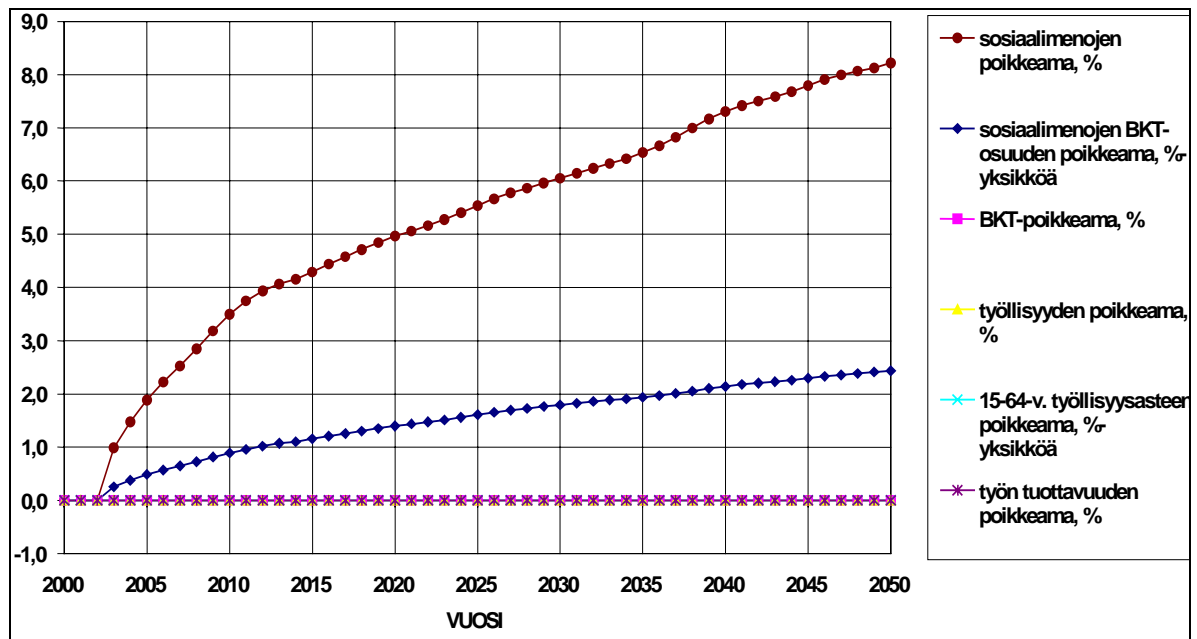
Kuvio 186. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri indeksivaihtoehtoisissa



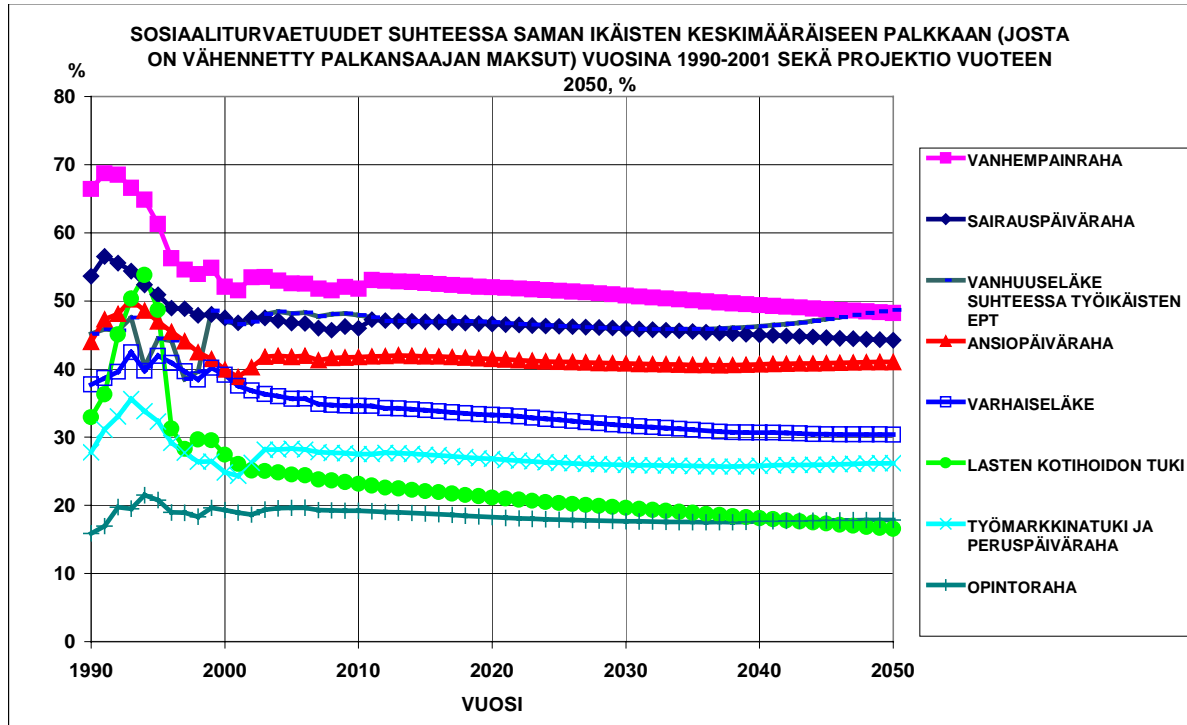
Kuvio 187. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri indeksivaihtoehtoissa, %



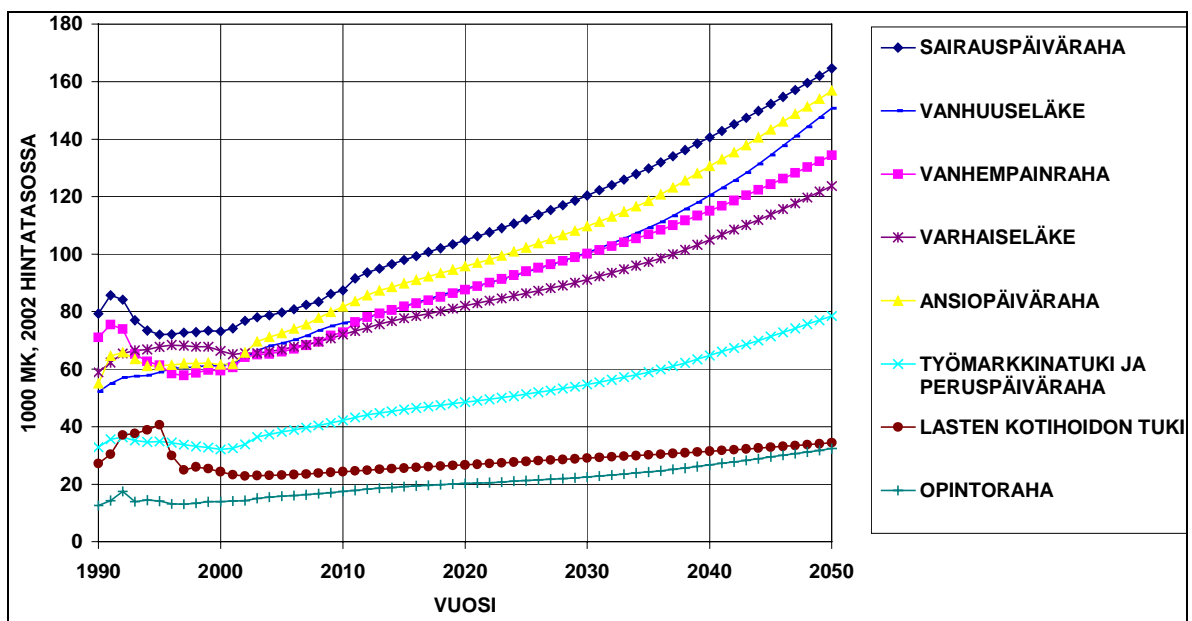
Kuvio 188. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, vähimmäisetuuksien tason sitominen käytettävissä olevat tulot per capita -kehitykseen



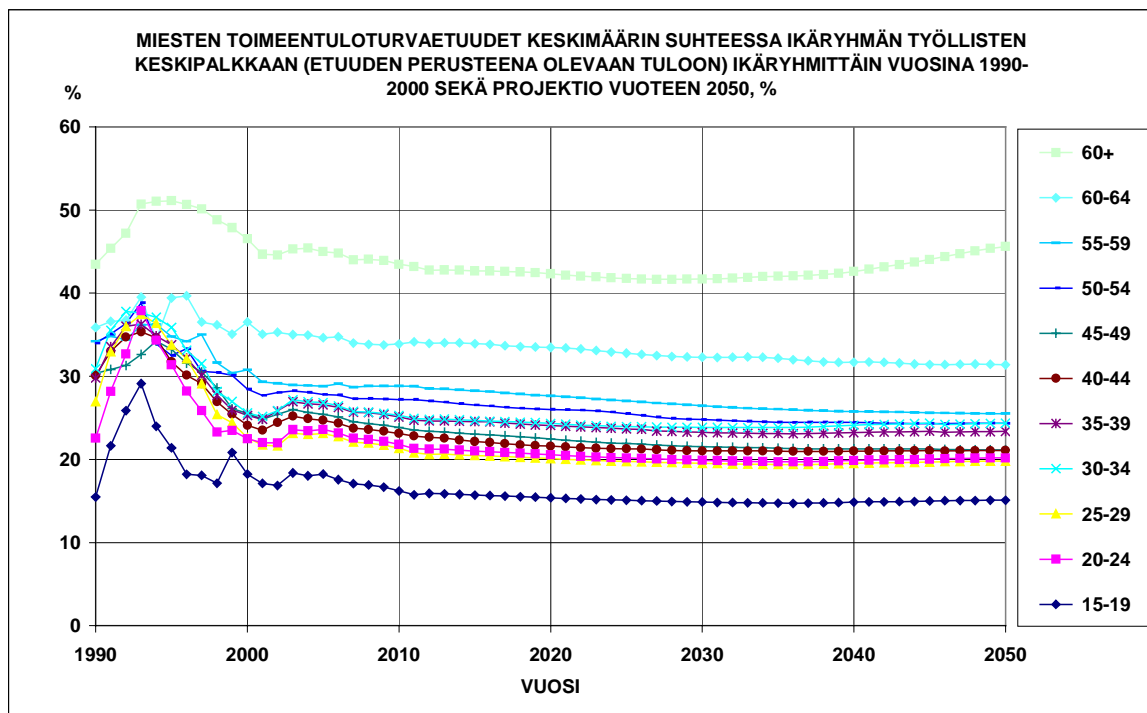
Kuvio 189.



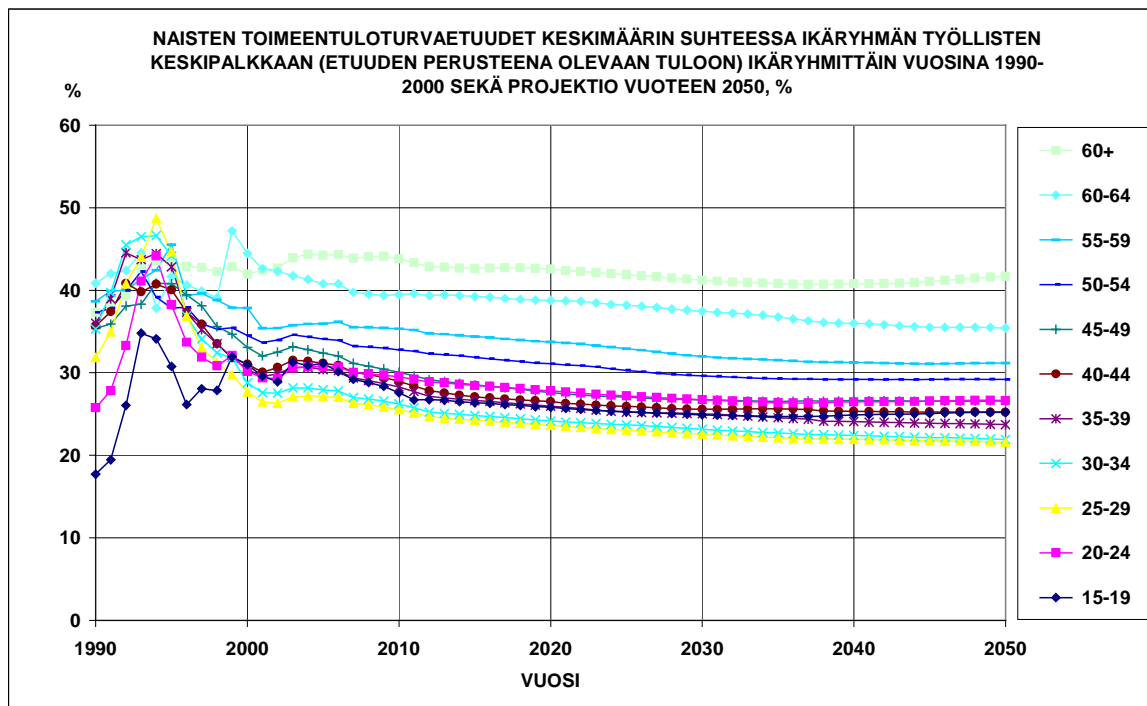
Kuvio 190. Toimeentuloetuuksien reaaliarvon kehitys vuosina 1990 – 2001 sekä projektio vuoteen 2050 vuoden 2002 hintatasossa, 1000 mk henkilövuotta kohti



Kuvio 191.



Kuvio 192.



Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot –indeksiin sidotut etuudet näyttävät jäävän jälkeen palkansaajien tulokehityksestä. Se johtuu osittain etuuksien ja palkkojen tason erosta ja siitä, että keskimäärin korkeampia palkkoja verotetaan enemmän kuin matalampia etuuksia. Lisäksi TEL -indeksillä on indeksoitu eräiden ansiosidonnaisten etuuksien tulorajat, jotka määrittelevät etuuden korvausasteen. Se johtaa ansiosidonnaisten etuuksien tason jäämiseen jälkeen suhteessa palkkatulokehitykseen.

Yli 65-vuotiaiden keskimääräisen eläkkeen kehitykseen vaikuttaa sekä TEL-indeksi että kuolleiden eläketaso. Parempituloisten eloonjääminen kompensoi yli 65-vuotiaiden heikompaa TEL-indeksikehitystä puhtaasti keskimääräisen eläketasokehityksen ja henkilöllisen tulonjaon kannalta tarkasteltuna.

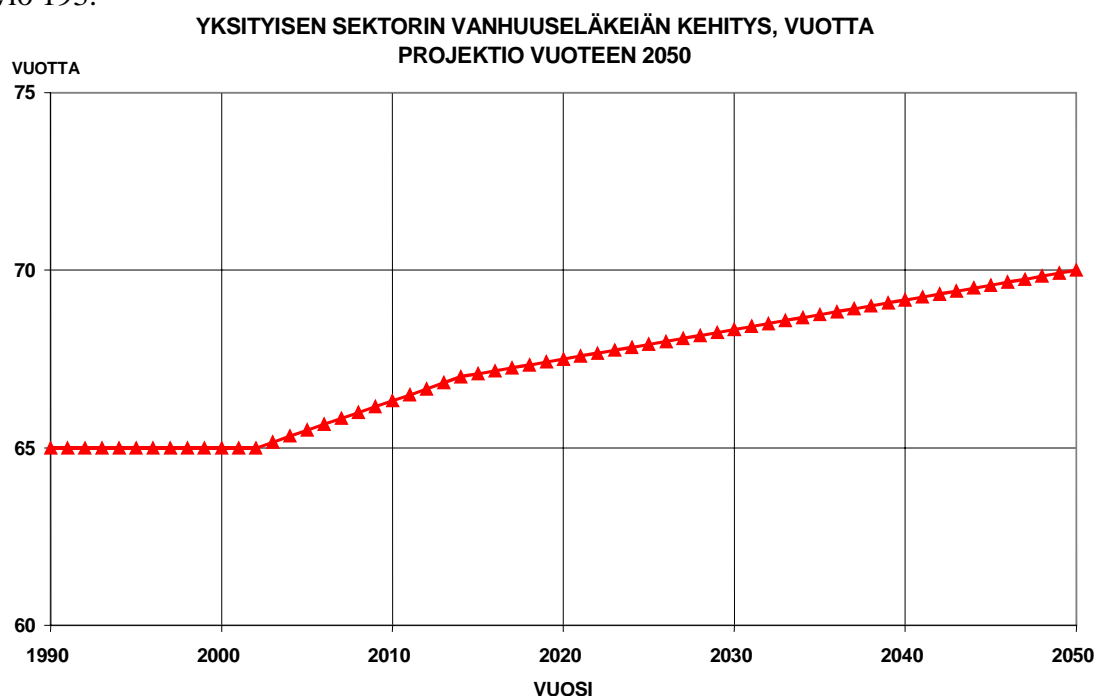
### 7.1.3.2. Eläkeikä

#### *Eläkeikien ja niihin liittyvien ikärajojen nostaminen asteittain yhteensä 5 vuodella*

65 vuotta täyttäneiden jäljellä oleva elinaika on pidentynyt 1960-luvun alusta vuoteen 2000 tultaessa viidellä vuodella. EU-kuolleisuusarvion perusteella odotettavissa oleva elinaika pitenee edelleen ainakin kahdella vuodella vuoteen 2050 mennessä.

Yksinkertaisin ja myös menetelmällisesti luotettavin tapa tehdä tavoitteellisia laskelmia on siirtää varsinaista vanhuuseläkeikää ja vastaavasti varhaiseläkkeisiin liittyviä kaikkia ikärajoja asteittain siten, että tavoitteeksi asetettu eläkeiän myöhennys toteutuu. Laskelmassa nostetaan ikärajoja aluksi nopeammin, sillä näin voidaan ottaa huomioon jo tapahtunut eliniän kohoaminen ja eläkkeellä vietettyjen vuosien lisääntyminen.

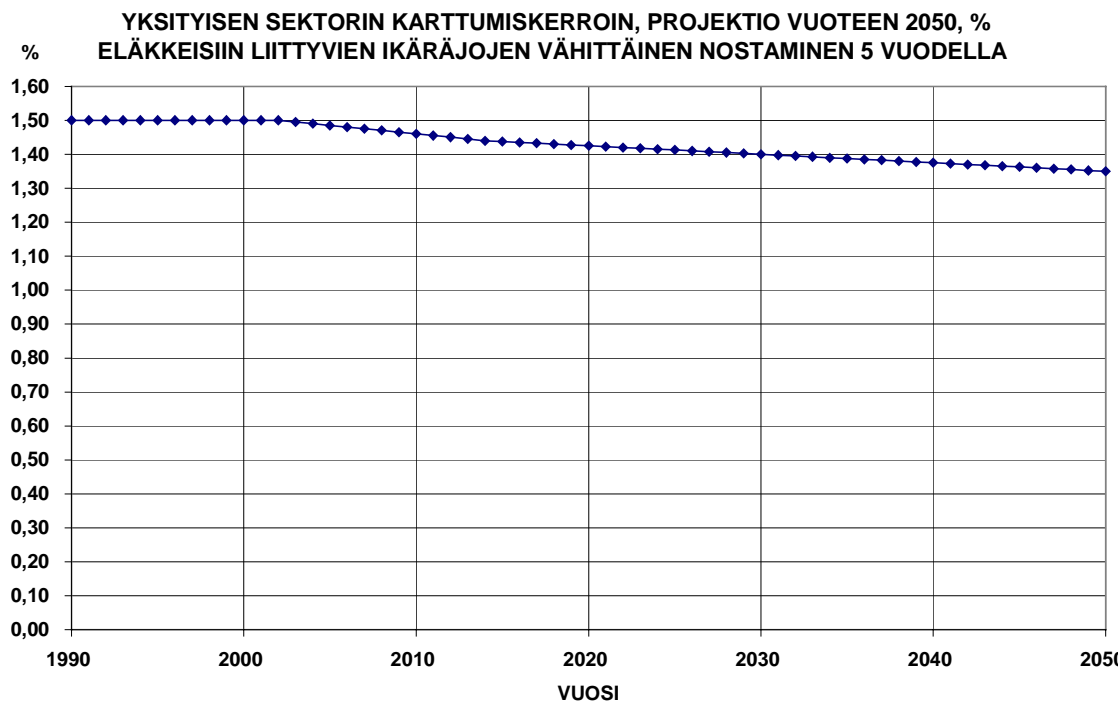
Kuvio 193.



Ikärajojen korotuksia vastaavat muutokset tehdään laskelmassa myös vuotuisen eläkkeen karttumakertoimeen, jolloin eläkkeen ja aktiiviaikaisen tulon suhde ei muutu nykyisestä. Kun vanhuuseläkeikä kohoaa ja aktiivi-ikä pitenee viisi vuotta, karttumakerroin puolestaan

alenee laskelmassa 1,5 prosentista 1,35 prosenttiin. Muutokset tehdään asteittain esimerkiksi siten, että vanhuuseläkeikä kohoaa aluksi kaksi kuukautta vuodessa ja myöhemmin kuukauden vuodessa. Karttumakertoimet muuttuvat vuosittain. Julkisen sektorin eläkeikärajojen ja karttumakertoimien muutokset tehdään vastaavasti siten, että niiden tasot vastaavat yksityisen sektorin tasoja vuonna 2050.

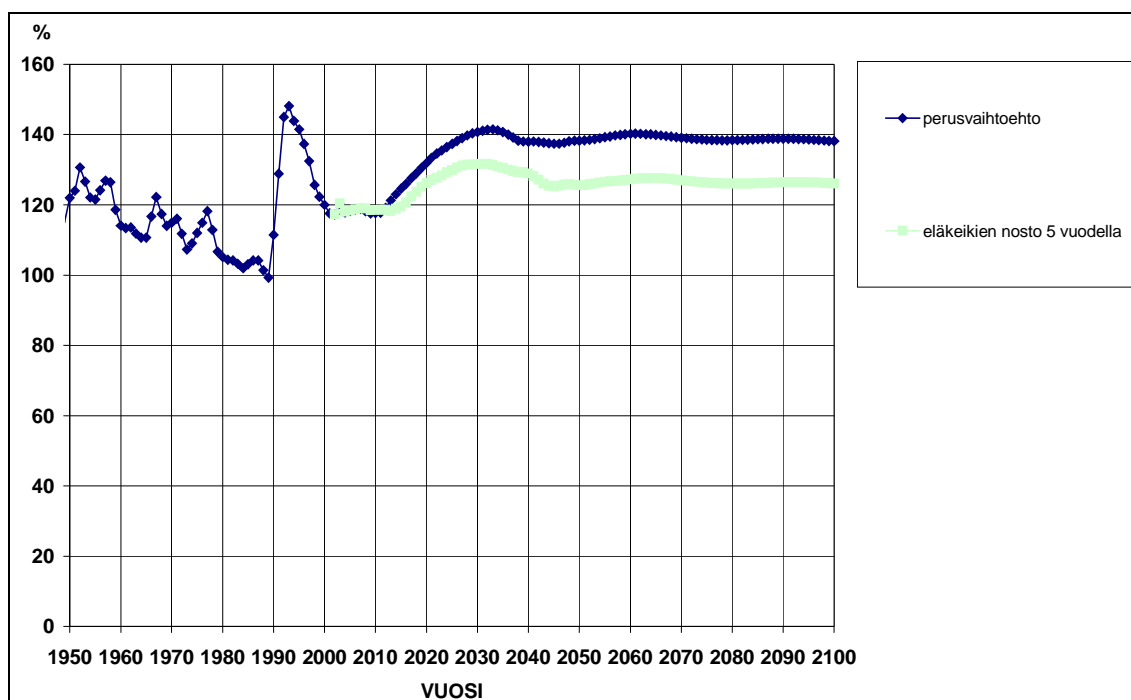
Kuvio 194.



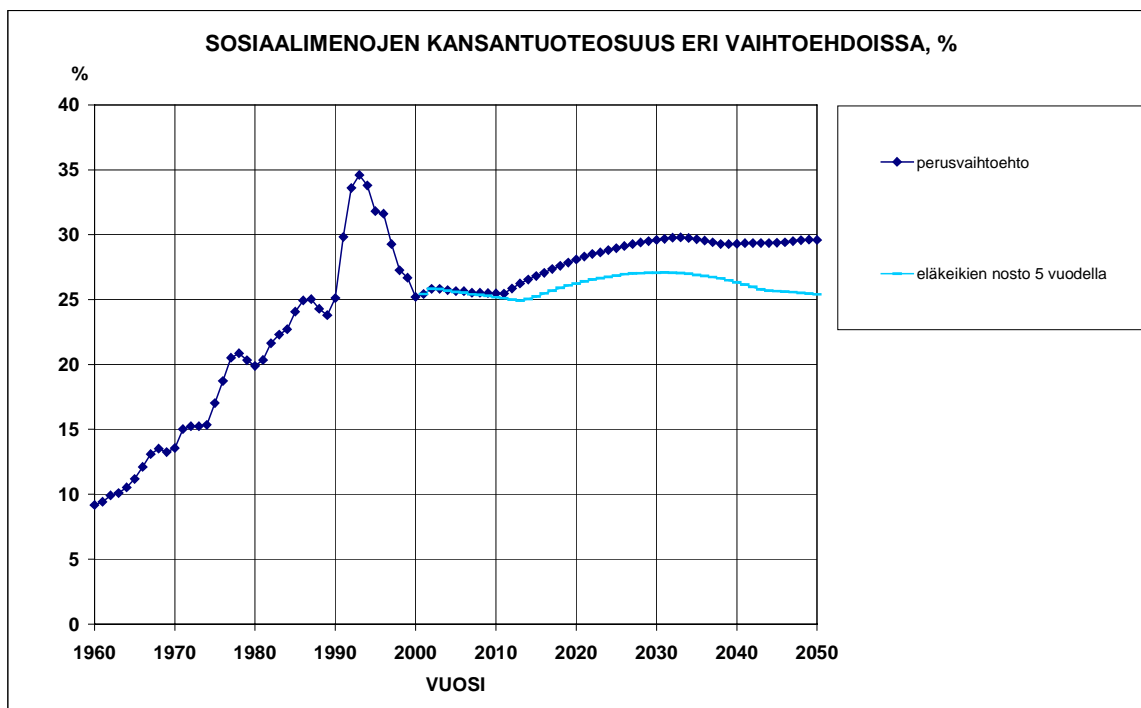
Laskennallisesti eläkeikärajojen siirtäminen toteutetaan myöhentämällä myös eri eläke-  
muotojen alkavuuksia ikärajojen kohoamisen myötä. Tällöin eläkkeiden keskinäinen jär-  
jestys ei muutu, joten eri eläkkeiden suhteellisissa alkavuuksissa ei ole odotettavissa suuria  
muutoksia. Lähinnä työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuudet kohoavat korvaamaan muiden  
eläkeikien nousun jälkeensä jättämää eläketurvan tarvetta. Kompensaatio on vain osittaista.

Eläkeikien myöhennys lisää työllisen työvoiman määrää perusvaihtoehtoon nähden noin  
seitsemän prosenttia. Työvoimatutkimuksen mukaan 65-69 -vuotiaiden ikäryhmästä on  
työllisiä nykyisin parisen prosenttia. Eläkeikien myöhennys vähentää samalla myös eläk-  
keensaajien määriä. Lopputuloksena on, että elatussuhde paranee merkittävästi. Esimerkki-  
laskelmassa elatussuhde palaa 2040-luvulla likimain nykytasolle.

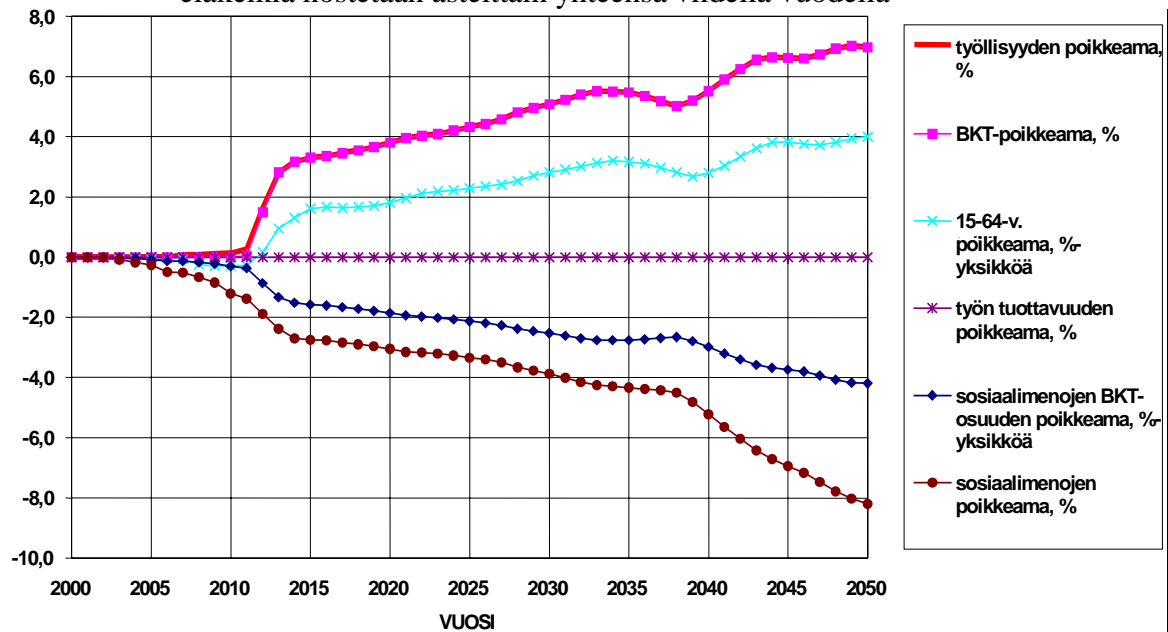
Kuvio 195. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 eri eläkeikävaihtoehtoisissa



Kuvio 196.



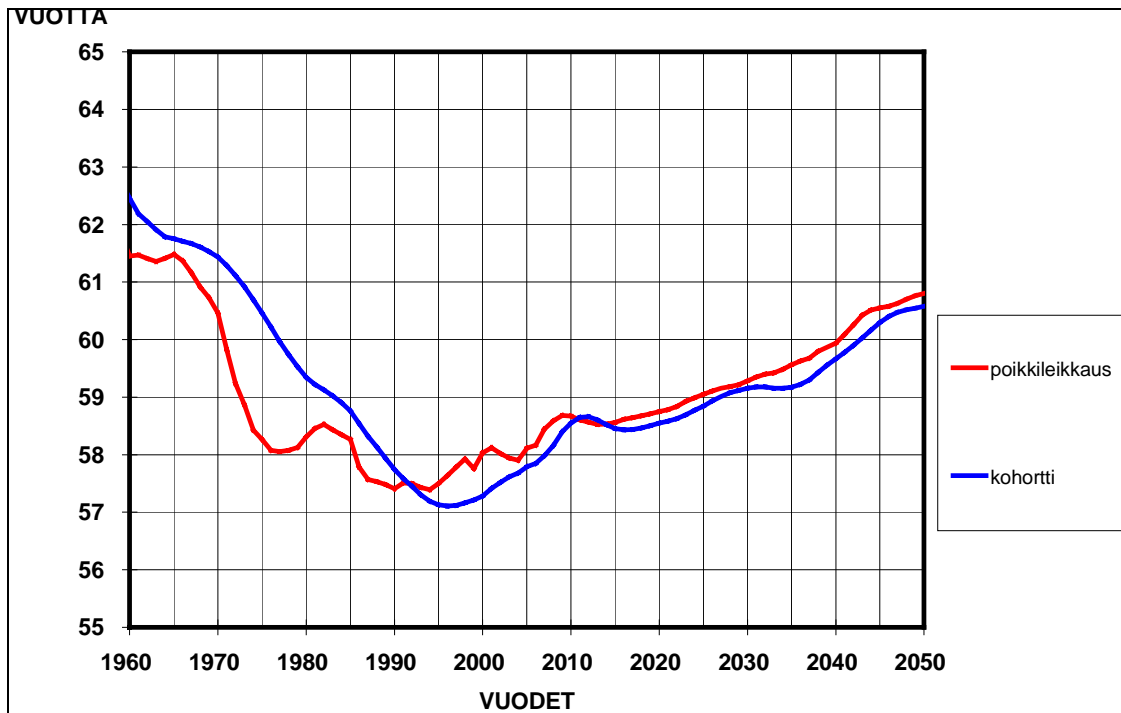
Kuvio 197. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, kun lakisääteisiä eläkeikä nostetaan asteittain yhteensä viidellä vuodella



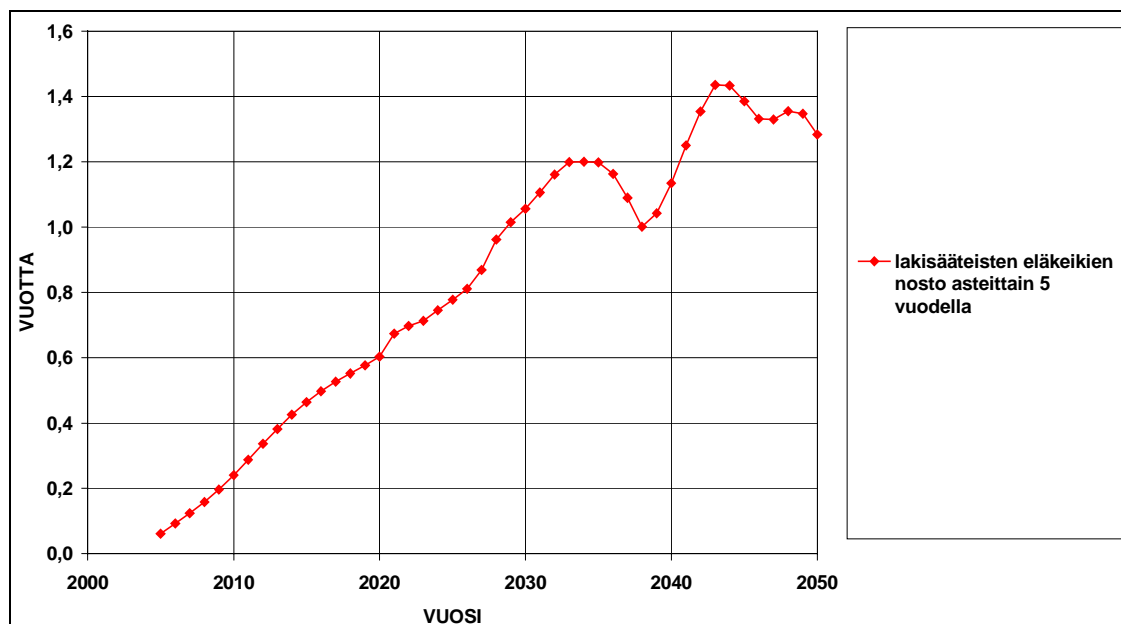
Eläkkeensaajien väestöosuudet laskevat erityisesti niissä tapauksissa, joissa eläkelajin alkavuus riippuu vain vakuutetun iästä. Tällaisia ovat työttömyys- ja varhennetut vanhuuseläkkeet sekä osa-aikaeläkkeet. Lisäksi tulevat yksilölliset varhaiseläkkeet, joissa sovelletaan toimintakykykriteereitä. Varhaiseläkkeiden ikärajojen myöhennys johtaa työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuksien kohoamiseen vastaavissa ikäryhmissä. Syynä on, että osa esimerkiksi työttömyyseläkkeensaajista olisi oikeutettu myös työkyvyttömyyseläkkeeseen joko samassa iässä tai vanhempana. Lopputulos on, että eläkeikä kohoaa nykytasosta 3 - 3,5 vuotta vuoteen 2050 mennessä. Verrattuna perusvaihtoehtoon eläkeiän myöhennys olisi vain vajaat 1,5 vuotta vuonna 2050. Se johtuu siitä, että peruslaskelmaan sisältyy jo eläkeiän kohoamista. Karkeasti arvioiden vain noin 2/3 lakisääteisten eläkeikien korottamisesta toteutuu todellisena eläkeiän kohoamisena.



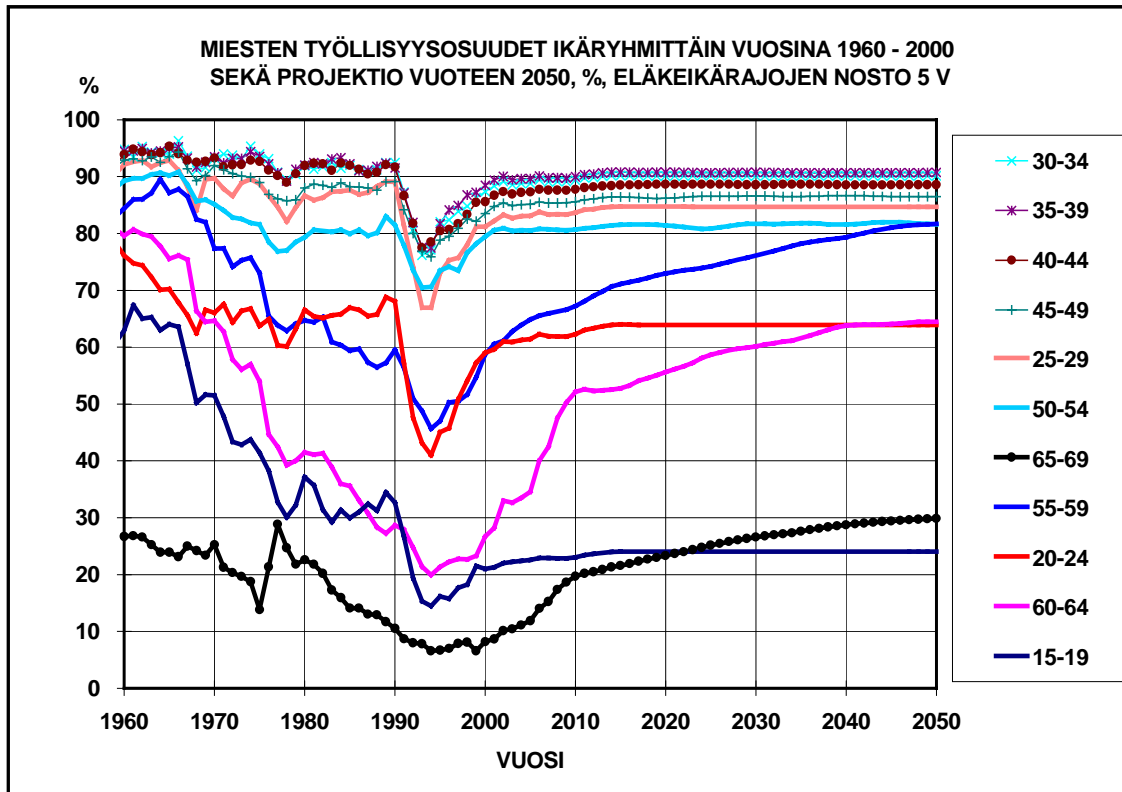
Kuvio 198. Eläkeikä vuosina 1960-2000 ja projektio vuoteen 2050 poikkileikkaus- ja kohorttitietojen perusteella: eläkeikärajojen nosto 5 vuodella



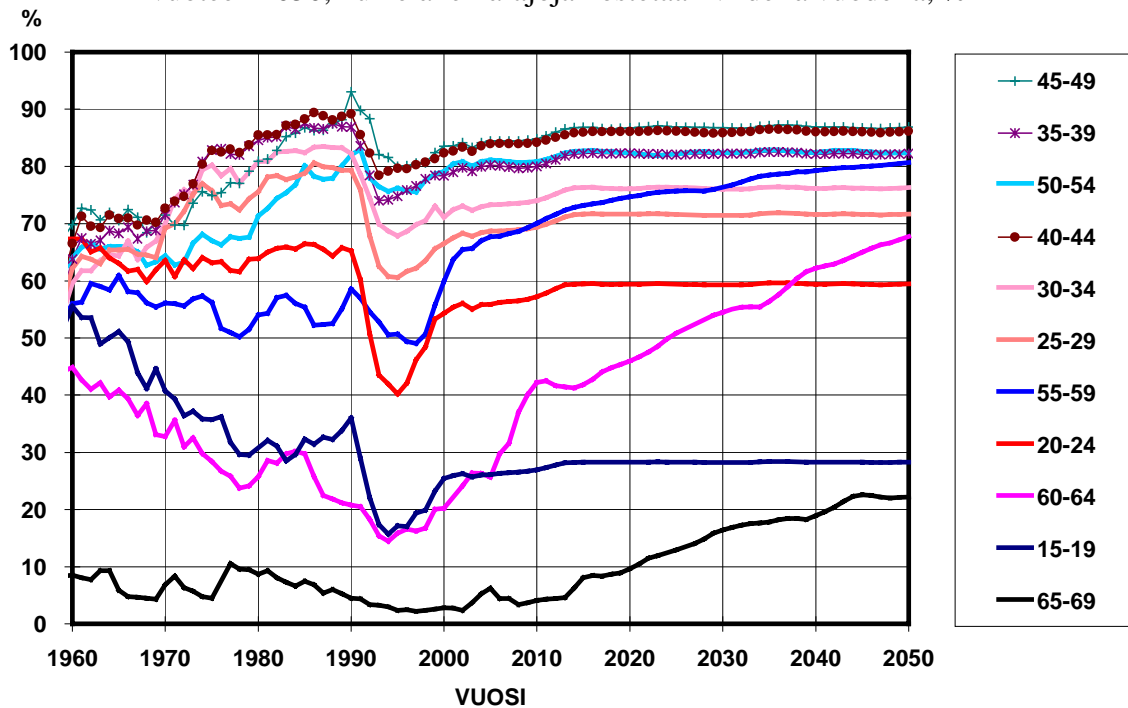
Kuvio 199. Eläkeiän poikkeama perusvaihtoehdosta, kun lakisääteisiä eläkeikärajoja nostetaan asteittain viidellä vuodella



Kuvio 200.



Kuvio 201. Naisten työllisyysosuudet ikäryhmittäin vuosina 1960 – 2000 sekä projekti vuoteen 2050, kun eläkeikärajoja nostetaan viidellä vuodella, %



Osa todellisen eläkeiän kohoamisesta heijastuu muiden etuuksien käyttöön. Eläkkeensaajien väestöosuuden alentuminen ilmenisi osittain sairauspäivärahopäivien ja työttömyysrahopäivien lisääntymisenä. Työttömyyspäivät vähenevät kuitenkin 55-59 -vuotiaiden ikäryhmässä eläkeputken siirtymisen vuoksi. Vastaavasti sitä vanhemman ikäryhmän työttömyyspäivät lisääntyvät työttömyyseläkeputken siirtymisen mukana. Työllisyysasteet kohoaisivat erityisesti 60-64 -vuotiaiden ikäryhmässä työttömyyseläkkeen ikärajan kohoamisen mukana.

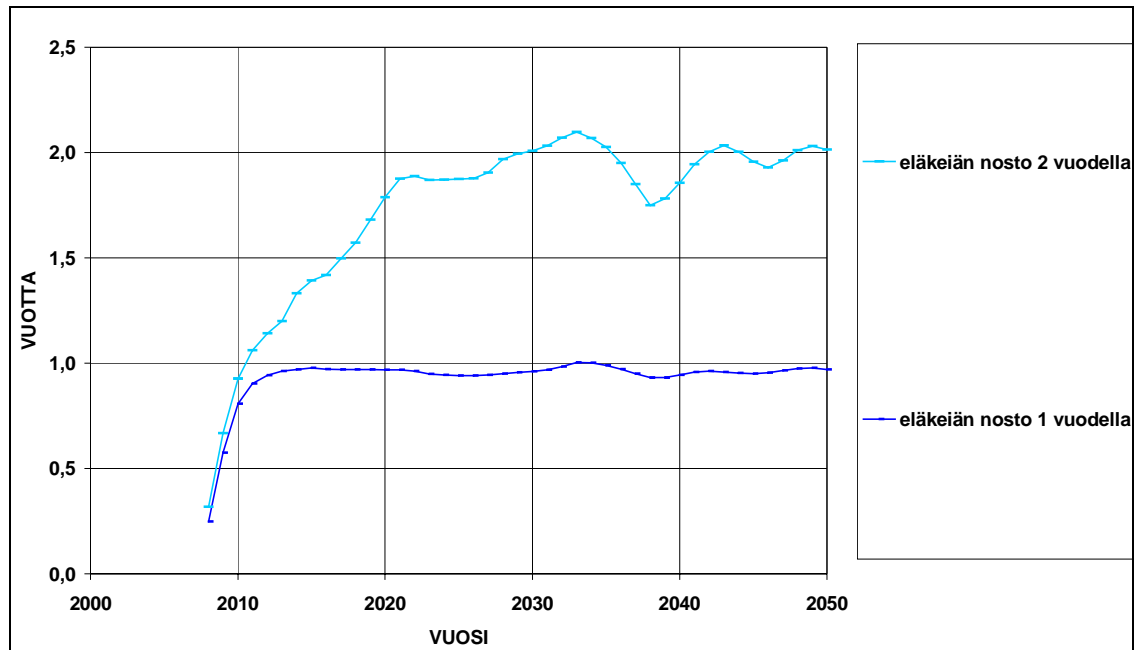
Jos eläkeikärajoja kohotetaan viidellä vuodella, eläkemenojen ja kaikkien sosiaalimenojen kustannusrasitus pienenee yhtäältä etuudensaajien lukumäärän vähenemisen vuoksi ja toisaalta työllisyyden kasvun ja sitä seuraavan työtulojen ja kansantuotteen lisääntymisen vuoksi. Työllisten ja kansantuotteen määrä poikkeavat yhtä paljon suhteessa perusvaihtoehtoon, koska eroja työn tuottavuudessa ei ole. Nykyinen sosiaalimenojen kansantuoteosuus saavutettaisiin uudelleen 2040-luvulla. Laskelmien keskeisenä oletuksena on, että eläkeikien myöhentämisestä vapautuva työvoima voitaisiin työllistää. Lyhyellä tähtäyksellä työllistyminen ei laskelmassa onnistuisi, vaan lisätyövoima työllistyisi vasta työttömyysasteen alenemisen jälkeen vuonna 2012.

Eläkeikien ja niihin liittyvien ikärajojen vähittäinen nostaminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä merkittävästi työllisyyteen ja tuotantoon sekä erityisesti sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen. Esimerkkilaskelmassa sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kohoaminen näyttäisi keskipitkällä aikavälillä olevan edelleen ongelma. Se johtuu hitaudesta, jolla lakisääteisiä eläkeikiä alussa nostetaan. Laskelmassa lakisääteisten eläkeikien kohoaminen ajoitettiin tapahtuvaksi melko tasaisesti vuoteen 2050 asti. Eläkeikien nopeampi korottaminen aikaistaa sosiaalimenojen kansantuoteosuuden alentumista.

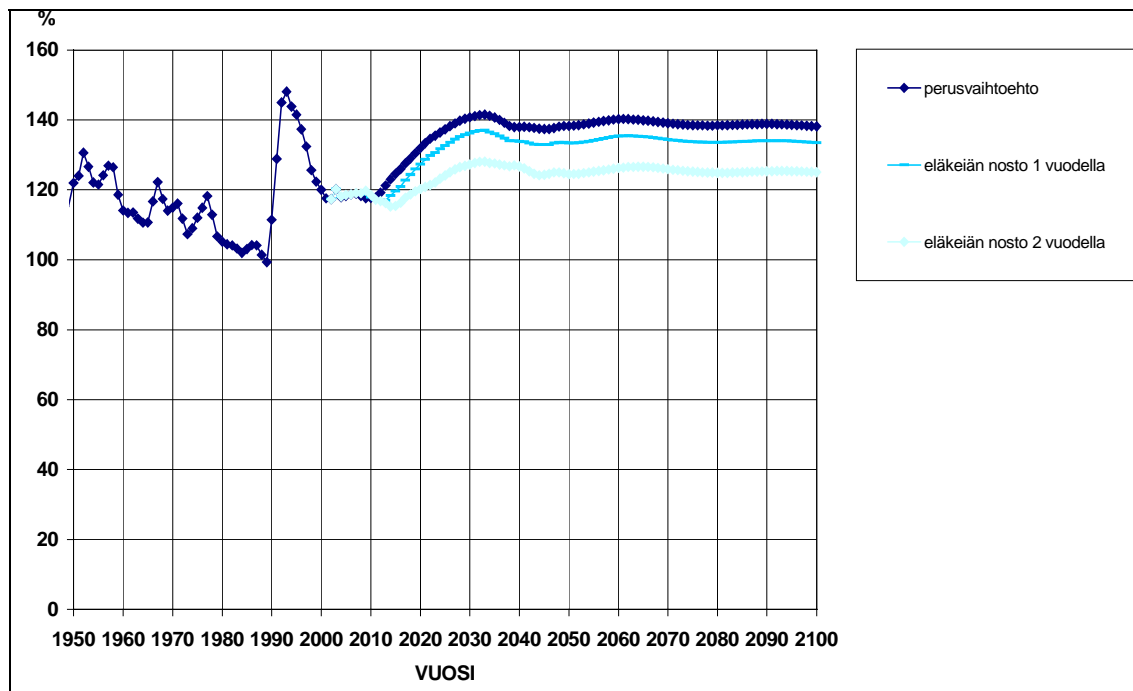
### ***Todellisen eläkkeelle siirtymisiän nostaminen 1 - 2 vuodella***

Laskelman lähtökohdaksi otettiin, että eläkkeelle jääminen kohoaa todellisuudessa yhdellä tai kahdella vuodella suhteessa perusvaihtoehtoon. Tämä toteutettiin laskelmassa poistamalla työttömyys- ja yksilölliset varhaiseläkejärjestelmät verraten nopeassa aikataulussa, kuitenkin siten ettei se nostaisi oleellisesti työttömyysastetta lähivuosina. Lisäksi lakisääteinen vanhuuseläkeikä nostettaisiin vaihtoehtoisissa asteittain 66 ja 68 vuoteen 2018 mennessä.

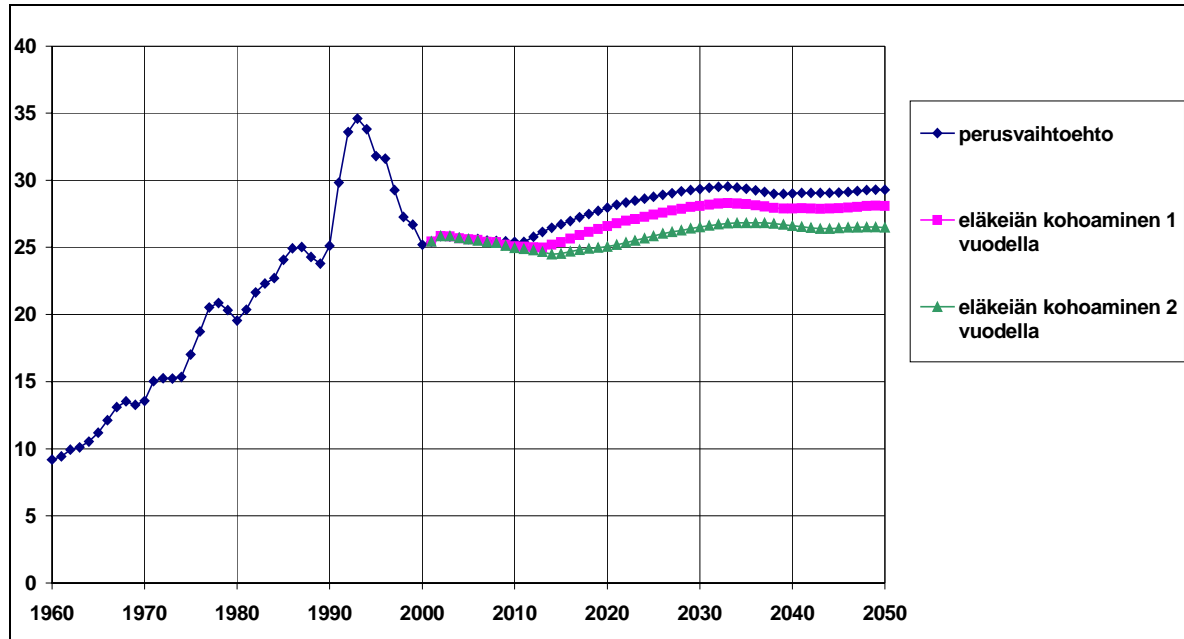
Kuvio 202. Eläkeiän poikkeama perusvaihtoehtoista, kun todellinen eläkkeelle siirtyminen kohoaa 1 - 2 vuodella



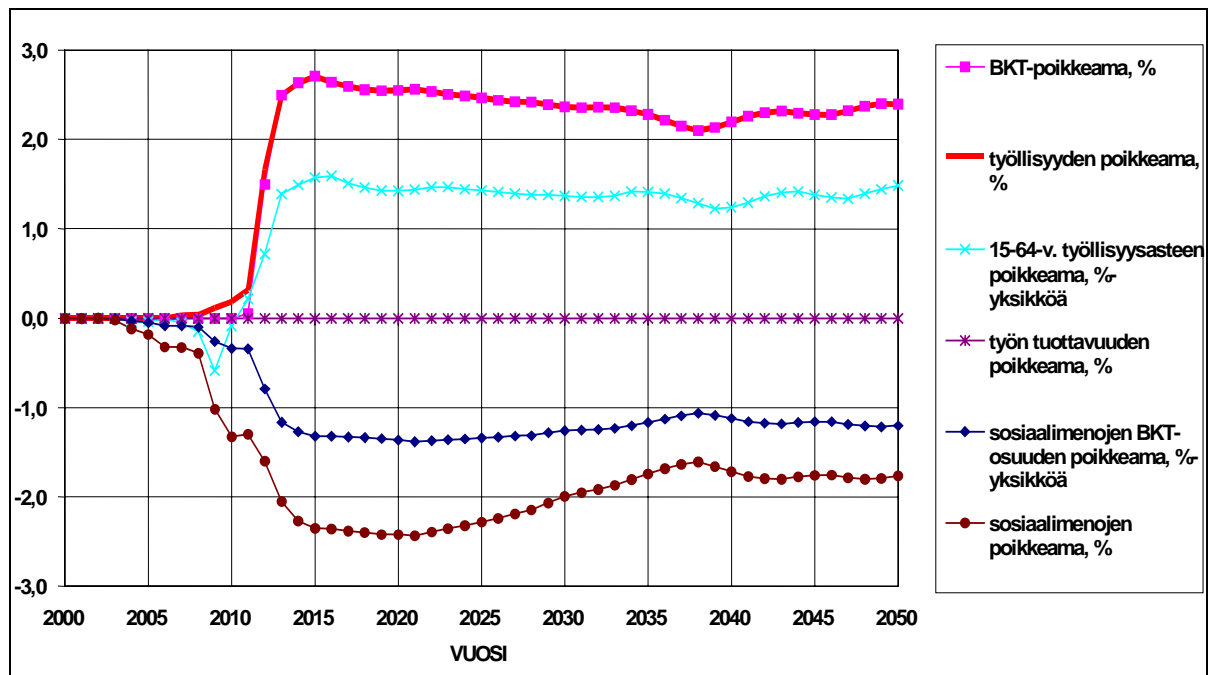
Kuvio 203. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100, kun todellinen eläkkeelle siirtyminen kohoaa 1 - 2 vuodella



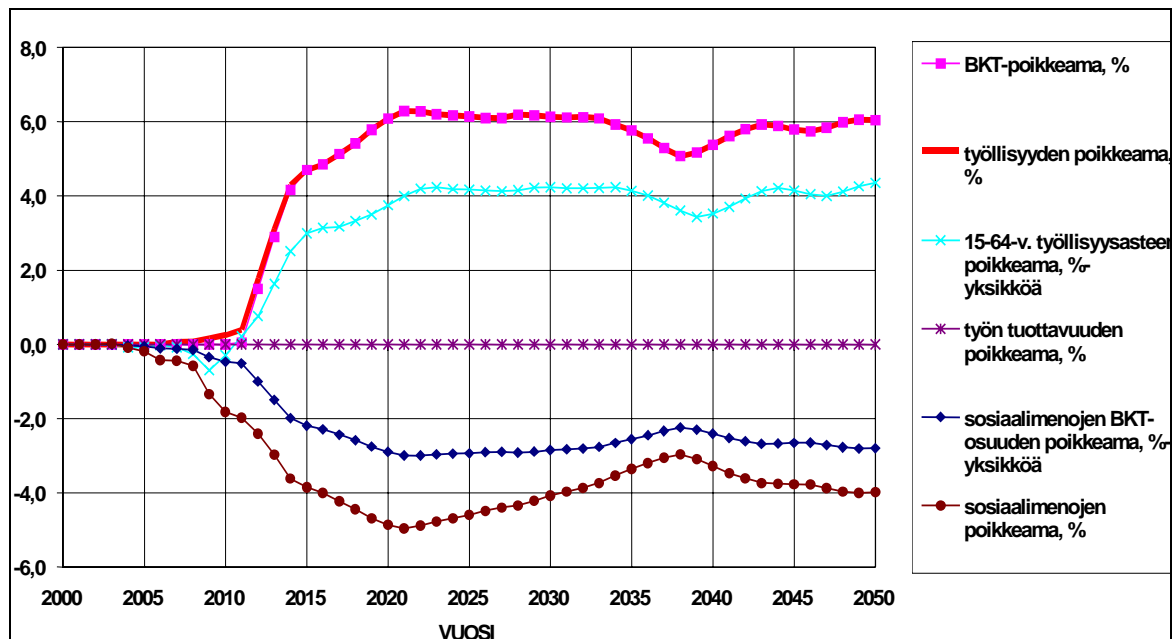
Kuvio 204. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus peruslaskelmassa ja vaihtoehdoissa, joissa eläkkeelle siirtyminen myöhentyy 1 - 2 vuodella



Kuvio 205. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta todellisen eläkeiän nostaminen vuodella



Kuvio 206. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta todellisen eläkeiän nostaminen 2 vuodella



Laskentavaihtoehtojen toteuttaminen merkitsisi työvoiman saatavuuden lisäämistä vuoden 2010 jälkeen, jolloin suuret ikäluokat ovat nykylainsäädännön mukaan jäämässä eläkkeelle. Toimenpiteen onnistumisen edellytyksenä tietenkin on, että ikääntyneelle työvoimalle ja sen työpanokselle on kysyntää. Pitkällä aikavälillä todellisen eläkeiän kohoaminen kahdella vuodella vakauttaisi sosiaalimenojen kansantuoteosuuden lähes nykytasolle.

#### 7.1.3.3. Aikuiskoulutus

##### *Aikuiskoulutus -laskentavaihtoehto*

Tämän laskentavaihtoehdon lähtökohtana on tarkastella ikääntyvien työpanoksen kysynnän lisäämistä aikuiskoulutuksen avulla. Ikääntyvien työn tuottavuudella on taipumus alentua koulutuksen ja opittujen työmenetelmien vanhentumisen takia. Työn tuottavuuden laskiessa ja tarjolla olevien työtehtävien muuttuessa palkat ja työvoimakustannukset harvoin joustavat samassa työsuhteessa. Toisaalta aikaisemman pitkäaikaisen työpaikkansa menettäneen ikääntyneen henkilön on ollut vaikeaa tai mahdotonta työllistyä.

Laskelman taustalla on ajatus, että aikuiskoulutuksella voidaan nostaa keski-ikä ohittaneiden työn tuottavuutta. Osa tuottavuuden kohoamisesta kohdistuisi aikuiskoulutettujen työllisyyden parantumiseen, siltä osin kuin tuottavuuden kohoaminen ei täysimääräisesti toteudu palkankorotuksina. Vähintään aikuiskoulutuksella pystytään säilyttämään ikääntyvien työn tuottavuuden aikaisempi taso.

Aikuiskoulutus on laskelmassa mitoitettu siten, että syntymävuosiluokkaa vastaavalle määrälle annetaan mahdollisuus kouluttautua ikävuosien 35 ja 55 välissä. Aläikärajalla on haluttu tehdä ero nuorisoasteen opintoihin ja sen toimeentuloturvaan. Yläikärajan perustelu on taloudellinen. Koulutusinvestoinnin tuottoajan pituus ennen työvoimasta poistumista vaikuttaa investoinnin kannattavuuteen. Eläkeiän kohotessa tuetun aikuiskoulutuksen yläikärajin voisi vastaavasti nousta.

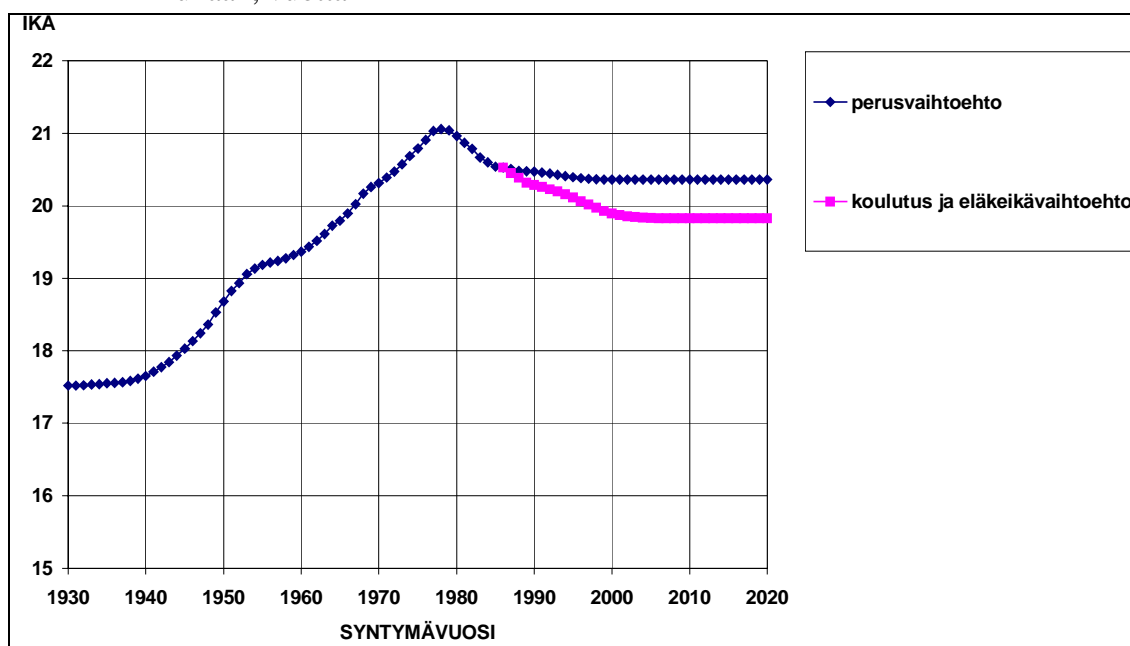
Laskelmassa aikuiskoulutuksen varsinaisen koulutuksen kustannuksina on käytetty lukion ja ammatillisen (ml. ammattikorkeakoulut) koulutuksen kustannusten keskiarvoa oppilasvuotta kohti. Opintojen sisältöä ei tässä määritellä. Kustannusarvioiden perustana kuitenkin on, että koulutus, työhön valmennus tai kuntoutus lisäävät siihen osallistuneen työn tuottavuutta samassa määrin kuin nuorisostaan koulutus keskimäärin.

Aikuiskoulutusjärjestelmään sisältyvä aikuisopintorahan taso on laskelmassa nykyistä tuntuvasti korkeampi. Nykyisellä aikuisopintorahalla opiskeltiin vuonna 2001 alle 2500 henkilövuotta, mutta vuonna 1992 lähes 17000 henkilövuotta opiskelun tuen ollessa merkittävästi parempi. Laskennallisena päiväraha-arvona on käytetty työttömyysturvan peruspäivärahan tasoa lisättynä 50 prosentilla sen ylittävistä päiväpalkan osasta. Laskelmassa järjestelmästä aiheutuvat menot on sisällytetty esitettäviin kustannusarvioihin.

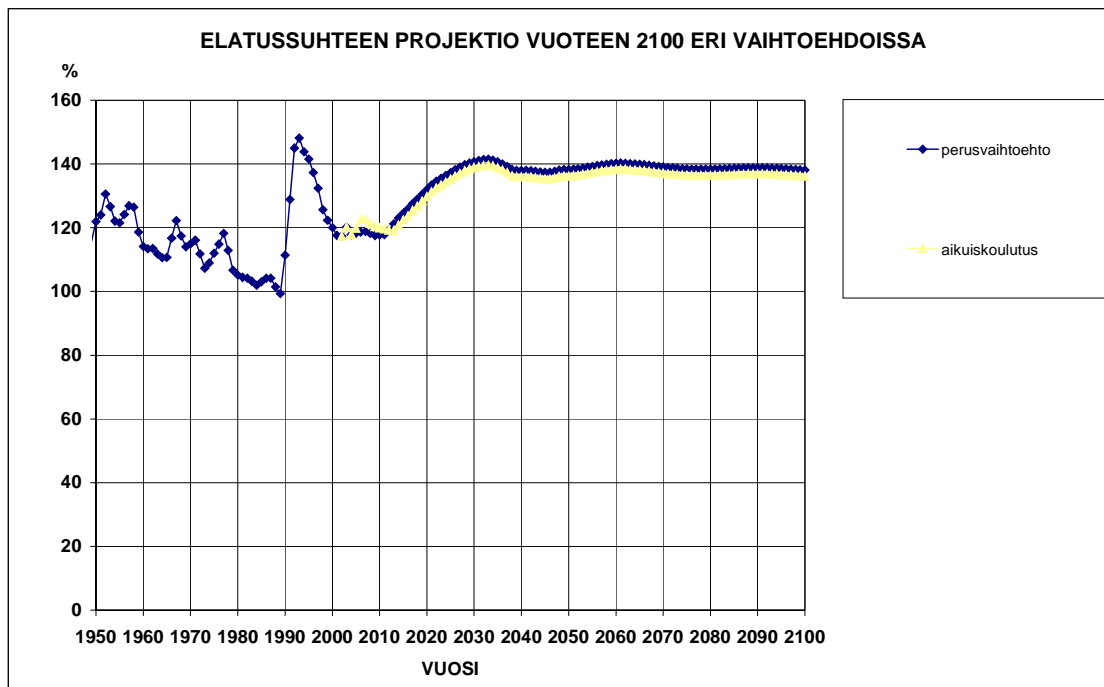
Koulutus aikuisiässä vähentää luonnollisesti ikäryhmän työllisyyttä siihen osallistuvien määrällä. Koulutusvaiheen jälkeinen työllisyyden parantuminen ei riittäne täysimääräisesti kompensoimaan koulutukseen osallistuvien määrää. Aikuiskoulutuksen työn tuottavuutta lisäävien vaikutusten täysimääräinen toteutuminen vaatii pitkän ajan.

Laskelmaan on sisällytetty myös nuorisovaiheen koulutusjärjestely. Koulutuksen aloituskäy alennetaan vuodella seitsemästä kuuteen vuoteen. Lisäksi nuorisostaan koulutusta tiivistetään ajallisesti karsimalla väli vuosia. Toimenpiteiden seurauksena opintojen ja varusmiespalvelun päättämisen varhentuu runsaalla puolella vuodella ja samalla työmarkkinoille tulevien nuorten koulutustaso kohoaa. Opintojen aloituksen varhentaminen näkyy työvoiman tarjonnan lisääntymisenä aikaisintaan 10 vuoden kuluttua, mutta keskimäärin vasta 15 vuoden kuluttua, koska opintojen ja varusmiespalvelun päättöikä on 20-21 vuotta. Koulutuksen varhentaminen ja opintojen tiivistäminen lisää nuorten työvoiman tarjontaa. Kun työelämään siirtyvien koulutuksen taso nousee hieman, myös työn tuottavuus ja palkkataso kohoavat.

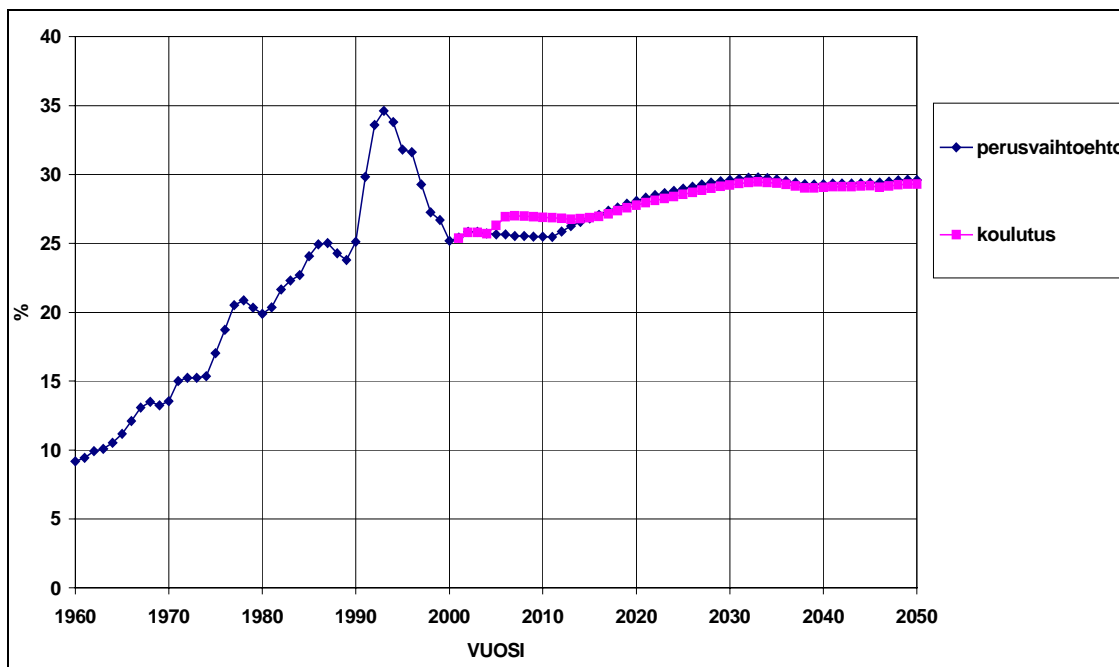
Kuvio 207. Opiskelun ja varusmiespalvelun päättöikä keskimääräisen syntymävuoden mukaan, vuotta



Kuvio 208. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 peruslaskelmassa ja aikuiskoulutusvaihtoehdossa

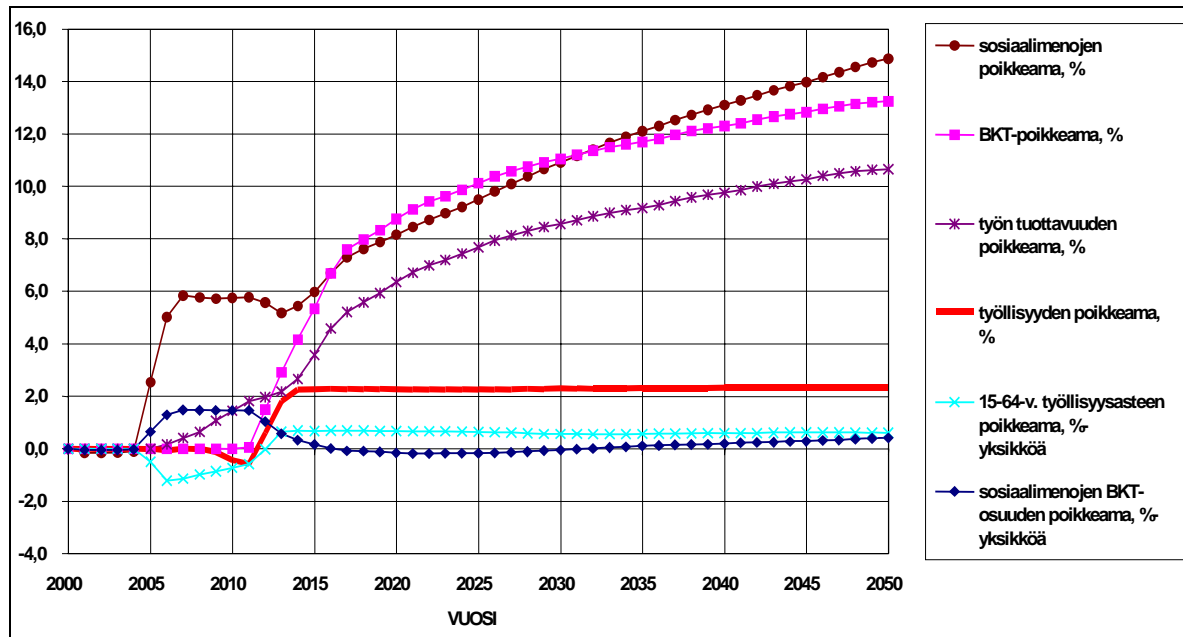


Kuvio 209. Sosiaalimenojen BKT:n osuus perus- ja koulutusvaihtoehdoissa





Kuvio 210. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta: aikuiskoulutusjärjestelmän toteuttaminen ja nuorisoasteen koulutuksen aikaistaminen



Lyhyellä tähtäyksellä koulutuspaketti heikentää elatussuhdetta. Mikäli työttömät kelpaavat koulutuksessa olevien tehtäviin, elatussuhteen heikkeneminen jää kuitenkin vähäisemmäksi.

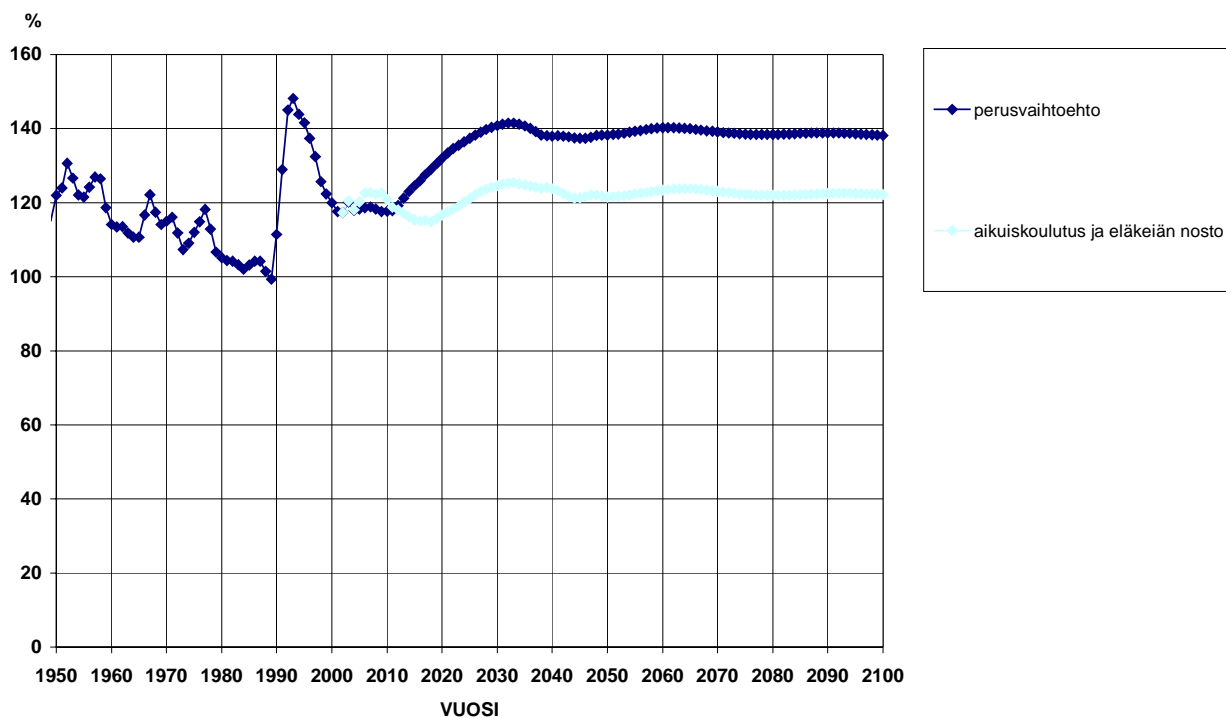
Vertailukelpoisuuden vuoksi sosiaalimenoihin on laskelmassa luettu mukaan sekä aikuis-koulutuksesta aiheutuvat varsinaisten koulutuskustannusten että aikuiskoulutustukimenojen lisäykset. Vaihtoehto lisää aluksi sosiaalimenojen kansantuoteosuutta juuri aikuiskoulutuksesta aiheutuvien menojen vuoksi. Pitkällä aikavälillä vaikutukset sosiaalimenojen BKT-osuuteen ovat vähäiset. Sen sijaan suhteessa perusvaihtoehtoon sosiaalimenot ovat huomattavasti suuremmat. Se johtuu tuottavuuden ja työllisyyden parantumisesta.

Tarkastellussa vaihtoehdossa työn tuottavuus lisääntyy huomattavasti ja työllisyys paranee hieman. Myönteiset työllisyysvaikutukset jäävät vähäisiksi, koska osa koulutusinvestointien tuotosta jää toteutumatta väestön eläkkeelle siirtymisen vuoksi. Työn tuottavuuden lisäyksen ja työllisyyden paranemisen seurauksena kansantuote kohoaa vuoteen 2050 mennessä 13 prosenttia korkeammaksi kuin perusvaihtoehdossa.

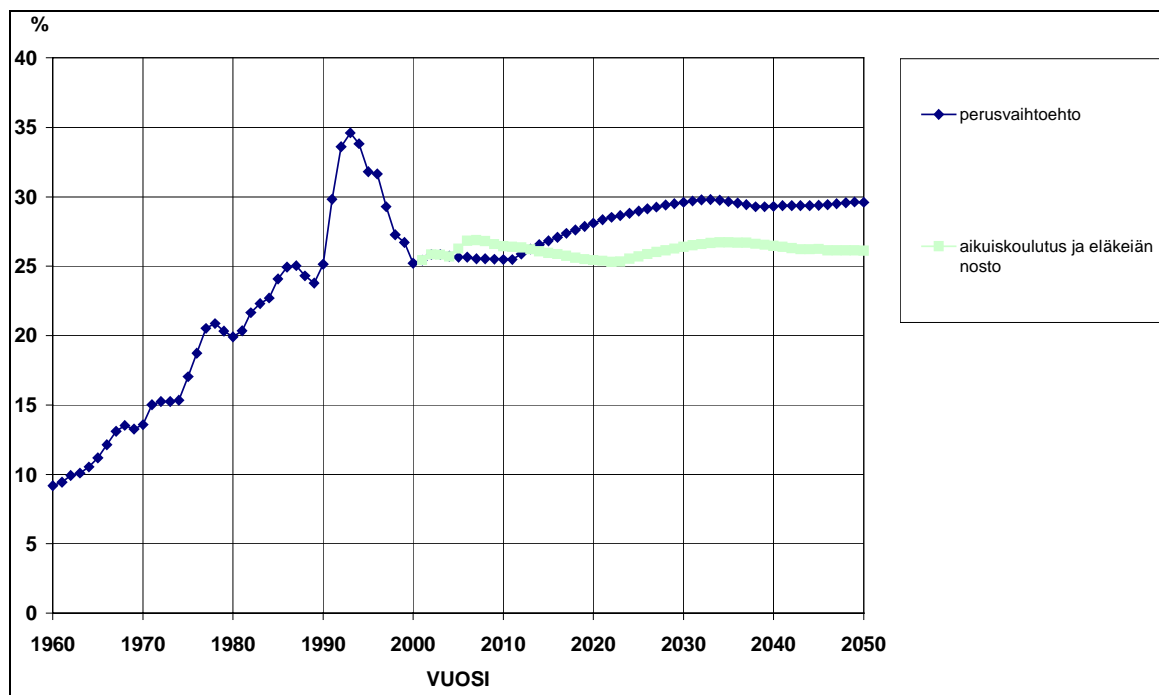
### *Aikuiskoulutus ja eläkeiän nostaminen -laskentavaihtoehto*

Laskentavaihtoehto on yhdistelmä, johon sisältyvät edellä käsitelty aikuiskoulutus –vaihtoehto, työttömyyseläke- ja yksilöllisen eläkejärjestelmien poistaminen sekä lakisääteisen vanhuuseläkeiän myöhentäminen kolmella vuodella vuoteen 2018 mennessä.

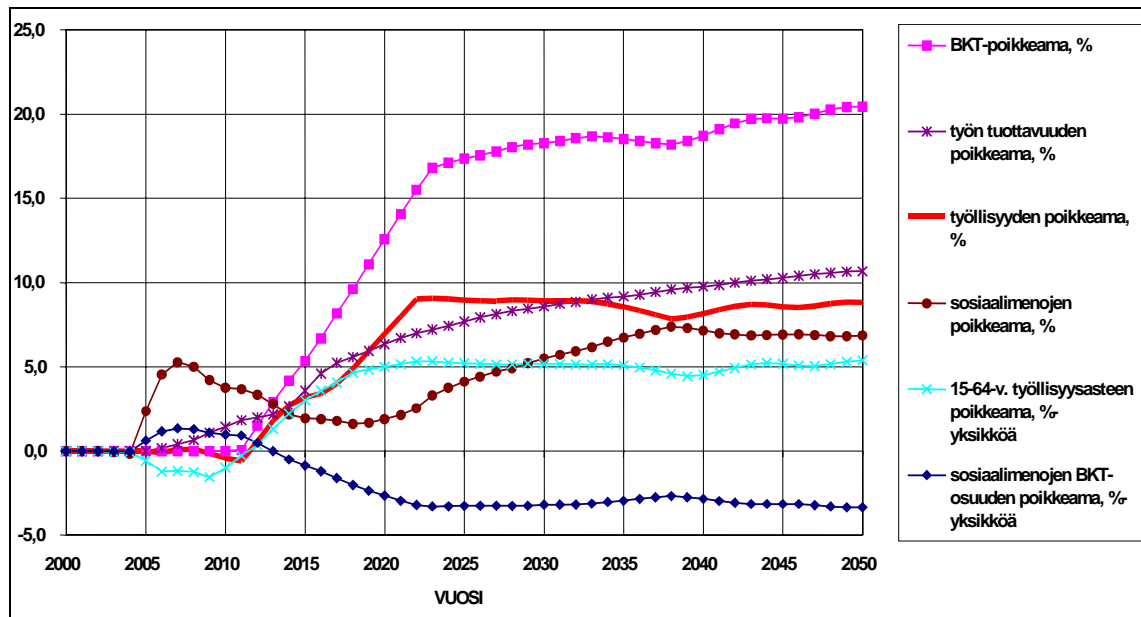
Kuvio 211. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100: aikuiskoulutuksen ja eläkeiän noston yhdistelmä



Kuvio 212. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus: aikuiskoulutuksen ja eläkeiän noston yhdistelmä, %



Kuvio 213. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta: aikuiskoulutusjärjestelmän toteuttaminen, nuorisoasteen koulutuksen aikaistaminen ja eläkeiän myöhentäminen

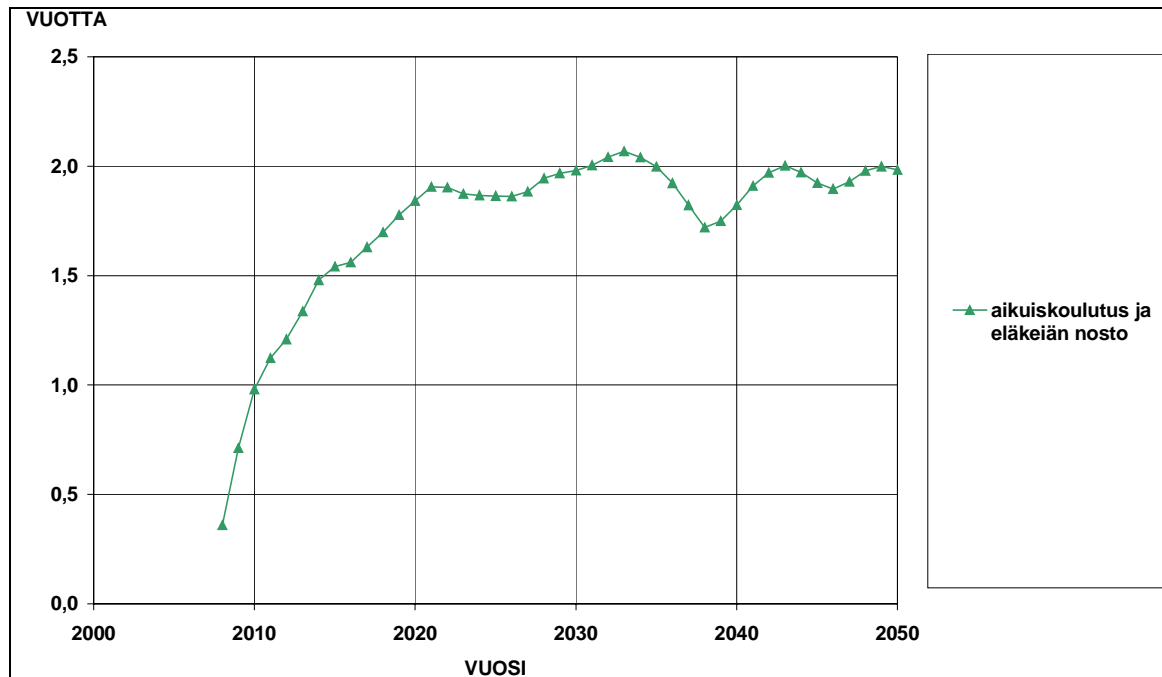


Yhdistelmävaihtoehdossa elatussuhde heikkenee ensivaiheessa. Mitä enemmän työttömät korvaavat koulutuksessa olevia, sitä vähemmän työllisyys ja elatussuhde heikkenevät. Sosiaalimenojen (ml. aikuiskoulutuksen kustannukset) kansantuoteosuus kohoaa aluksi ja vähenee myöhemmin. Kuitenkin korkeampi työn tuottavuus ja työllisyys aiheuttavat sen, että sosiaalimenot ovat perusvaihtoehtoon nähden seitsemän prosenttia suuremmat vuonna 2050.

Vaihtoehdossa sekä työn tuottavuus että työllisyys paranevat merkittävästi, pitkällä tähtäyksellä noin 10 prosenttia. Aikuiskoulutus lisää 35-55 -vuotiaiden työn tuottavuutta siinä vaiheessa, kun se alkaisi laskea, koska nuorena hankittu henkinen pääomapanos kuluu, muuttuu vanhanaikaiseksi ja osin arvottomaksi. Keski-ikä jälkeen henkistä pääomapanosta ylläpidetään ja lisätään lähinnä työssä oppimalla. Kun yhteiskunnan rakennemuutoksessa työpaikkoja syntyy ja häviää, ei häviävien työpaikkojen ammattitaidolla ole useinkaan arvoa uusissa työpaikoissa. Aikuiskoulutuksen tavoitteena olisikin lisätä tarjontaa syntyviin työpaikkoihin, niin että työntekijöiden siirtyminen työmarkkinoilla helpottuu. Tärkeintä on, että uusia mahdollisuuksia synnyttävät työpaikat toteutuvat. Tällöin sekä tuottavuus että työllisyys paranevat.

Vaihtoehdossa kansantuote on 20 prosenttia suurempi kuin perusvaihtoehdossa. Aikuiskoulutus lisää työn tuottavuutta ja parantaa työikäisten työllisyyttä, mutta ei sinänsä välttämättä myöhennä paljoa eläkkeelle siirtymistä. Mahdollisuus varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen pikemminkin vähentää vanhempien työntekijöiden halukkuutta työhön liittyvään aikuiskoulutukseen. Aikuiskoulutuksen nettovaikutus elatussuhteeseen on vähäinen. Varhaiseläkejärjestelmien poistaminen myöhentää todellista eläkkeelle siirtymistä ja parantaa elatussuhdetta.

Kuvio 214. Eläkeiän poikkeama perusvaihtoehdosta, vuotta

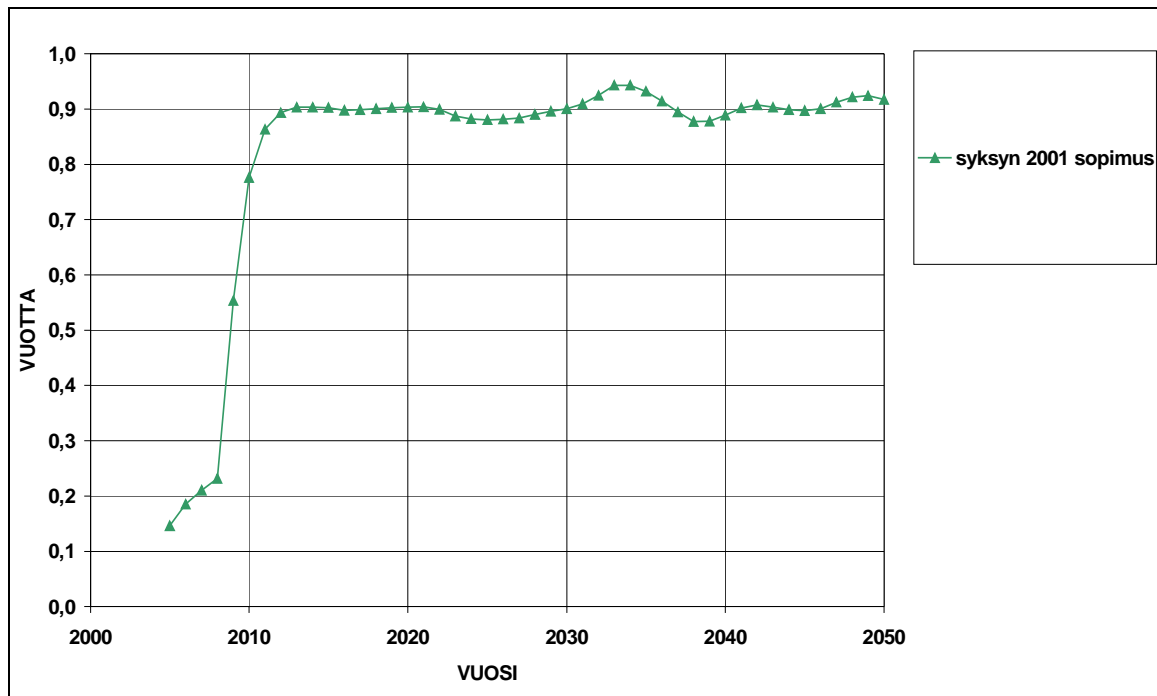


#### 7.1.3.4. Työmarkkinajärjestöjen syksyn 2001 sopimus

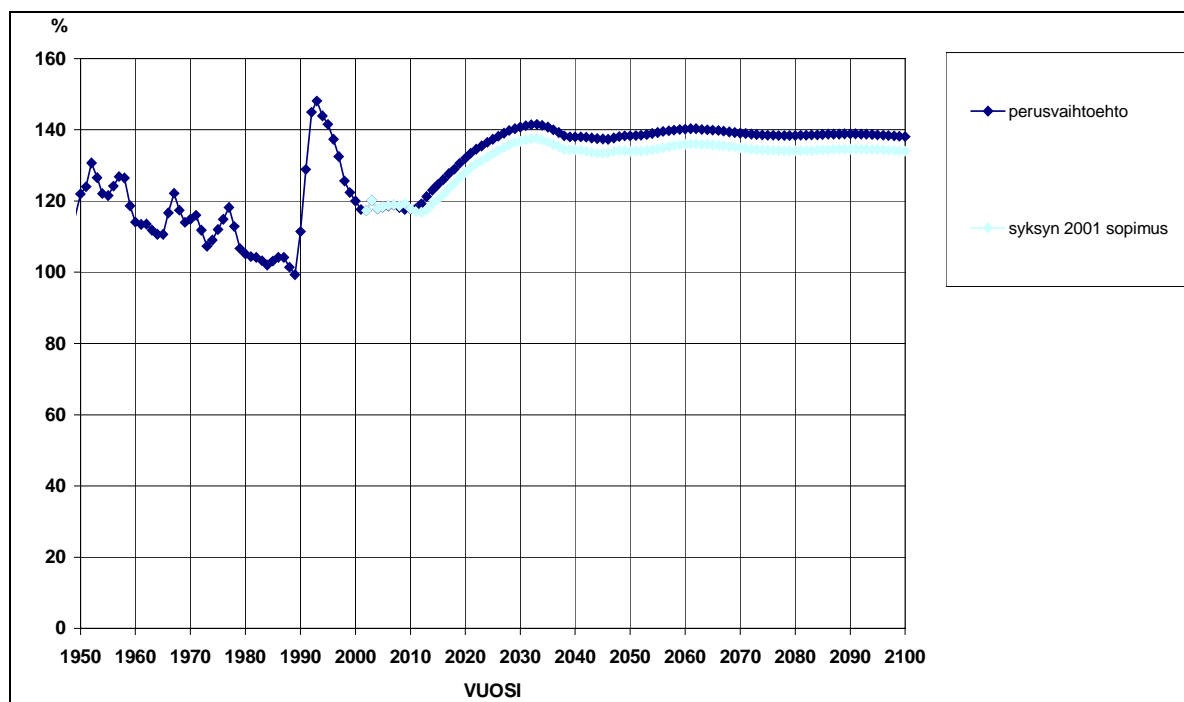
Työmarkkinaosapuolet solmivat marraskuussa 2001 periaatesopimuksen yksityisen sektorin työeläkkeiden kehittämisestä. Sopimuksen sisältöä tarkastellaan lähemmin luvussa 7.2.2.8.<sup>74</sup> Seuraavassa pyritään arvioimaan sopimuksen vaikutuksia sosiaalimenoihin ja kansantalouteen yhdenmukaisessa mallikehikossa.

<sup>74</sup> Sopimuksen vaikutuksia arvioidaan yksityiskohtaisesti myös Eläketurvakeskuksen monisteessa 2002:39.

Kuvio 215. Eläkeiän poikkeama perusvaihtoehdosta: syksyn 2001 sopimus

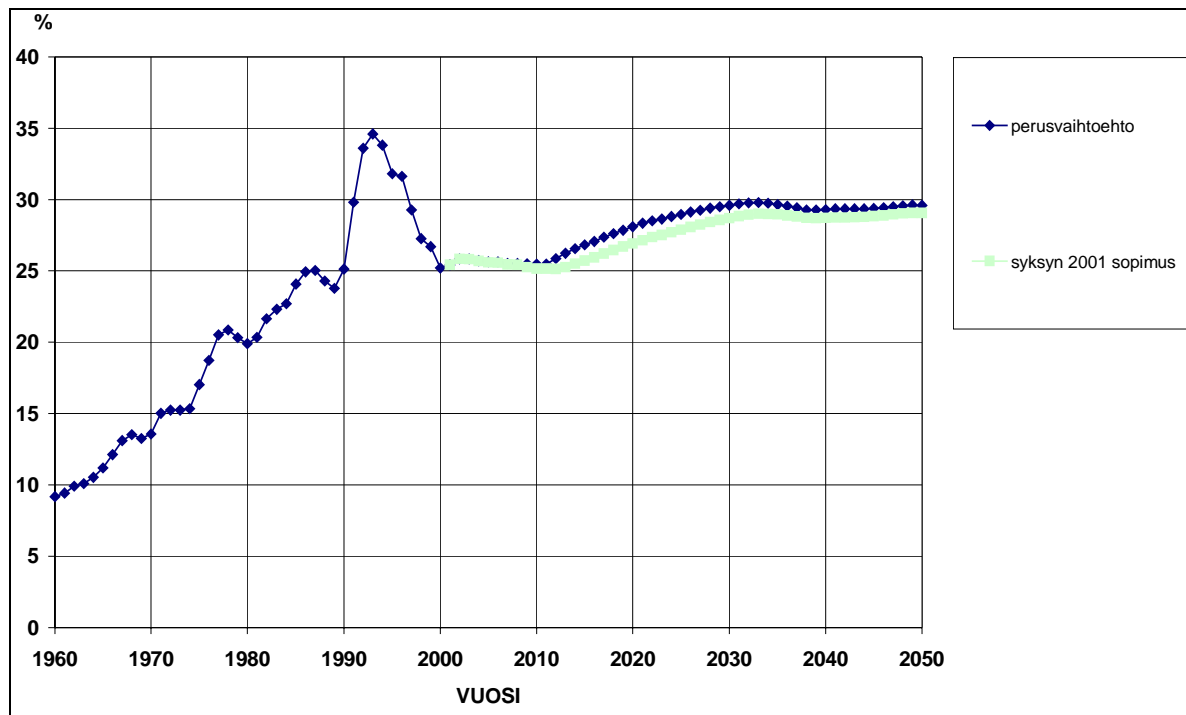


Kuvio 216. Elatussuhteen projektio vuoteen 2100 peruslaskelman ja syksyn 2001 sopimuksen mukaan

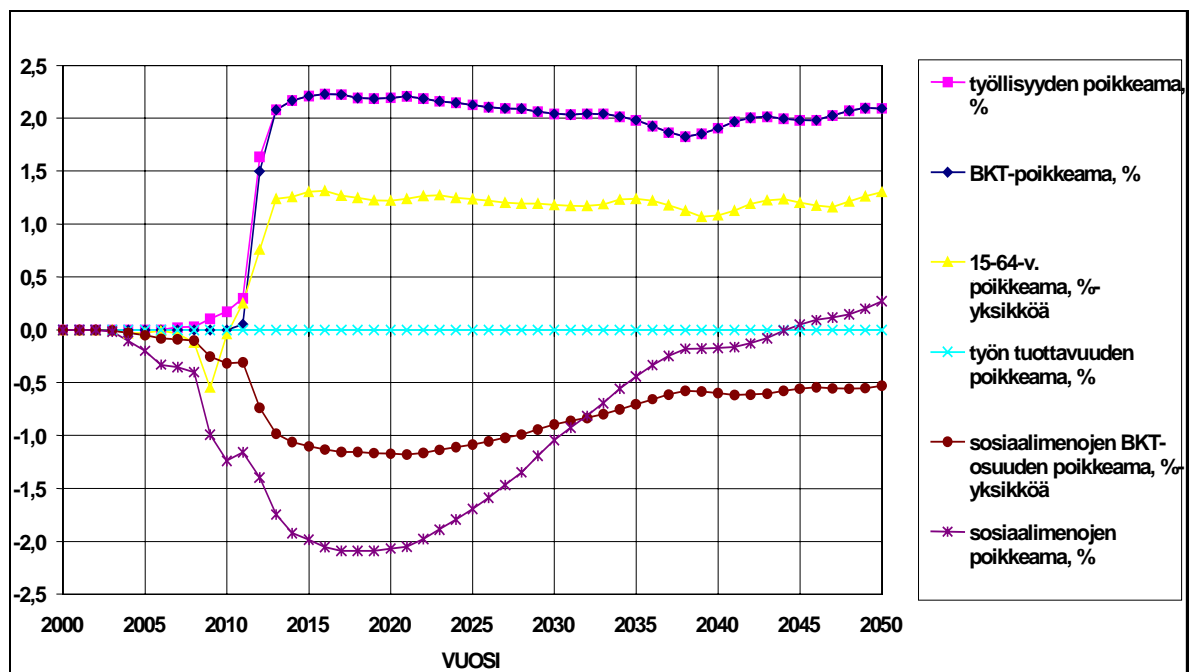


<sup>75</sup> Sopimuksen vaikutuksia arvioidaan yksityiskohtaisesti myös Eläketurvakeskuksen monisteessa 2002:39.

Kuvio 217. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus peruslaskelman ja syksyn 2001 sopimuk-  
sen mukaan, %



Kuvio 218. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta syksyn 2001 sopimus



Laskelman mukaan syksyn 2001 sopimus myöhentää eläkeikää vajaalla vuodella ja lisää työllisten määrää runsaat kaksi prosenttia eli enimmillään runsaalla 50 000 henkilöllä suhteessa perusvaihtoehtoon. Elatussuhde paranee. Eläkemenot vähenevät ja työnantajan ja vakuutetun vakuutusmaksut alenevat. Siitä seuraa eläkkeiden ja muiden etuuksien perusteena olevien tulojen ja alkavien uusien etuuksien ja TEL-indeksin kohoamisen, minkä vuoksi sosiaalimenot kasvavat. Työllisyyden lisäys parantaa toimeentuloturvaa, kun sekä ansiosidonnaista etuutta saavien osuus lisääntyy että etuustaso kohoaa. Verrattuna Eläketurvakeskuksen arvioihin (ks. luku 7.2.2.8) tämä laskelma yliarvioi jossain määrin eläkepalkan uuden laskutavan mukaisesti alkavia eläkkeitä. Se näkyy hieman suurempina alkavina eläkkeinä ja pidemmällä aikavälillä vastaavasti suurempina keskieläkkeinä ja sosiaalimenojen kansantuoteosuuden palautumisena lähemmäs peruslaskelman tasoa vuonna 2050. Vuosina 2015 - 2030 sosiaalimenojen kansantuoteosuus on kuitenkin prosenttiyksikön pienempi kuin perusvaihtoehdossa. Pitkällä aikavälillä, vuoteen 2050 mennessä sosiaalimenojen kansantuoteosuus on vain runsaan puoli prosenttiyksikköä pienempi kuin perusvaihtoehdossa. Työllisyys ja kansantuote ovat kaksi prosenttia suuremmat kuin peruslaskelmassa, joten sosiaalimenojen taso lähestyy peruslaskelmaa.

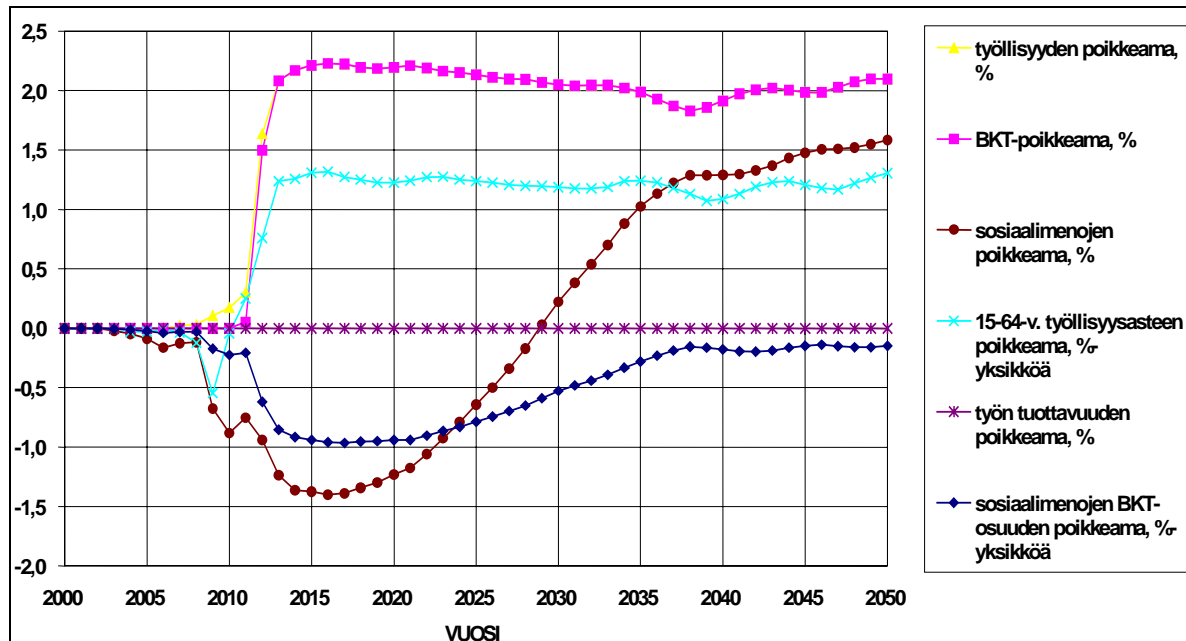
Tässä laskentavaihtoehdossa korostuvat taloudelliset kannustimet jatkaa työelämässä ja eläkkeelle siirtyminen riippuu ensisijassa vakuutetun päätöksestä. Irtisanomisikä eläkkeelle kohoaa 68 vuoteen. Sosiaalipoliittiseksi ongelmaksi saattaa muodostua työkyvyttömyyden vuoksi aikaisin eläkkeelle jäävien eläketason mataluus, kun henkilö ei pysty jatkamaan työelämässä ja käyttämään hyväkseen taloudellisia kannusteita. Joustava eläkeikä saattaa johtaa sosiaalimenojen ja rahoitustasapainon ongelmiin, jos pitkäikäisimmät käyttävät hyväkseen työssä jatkamisen joustoja.

### ***Syksyn 2001 sopimus ja eläkkeen karttuminen palkattomilta jaksoilta***

Työmarkkinajärjestöjen syksyn 2001 sopimukseen sisältyy lausuma palkattomilta jaksoilta karttuvasta eläketurvasta. Palkattomat jaksot määritellään ajaksi, joilta henkilö saa jotakin toimeentuloturvaetuutta tai on opinto- tai lapsen hoitovapaalla tai kuntoutuksessa. Mitä palkattomia jaksoja otetaan huomioon ja millä painolla, vaikuttaa tietenkin kustannusarvioihin. Palkattomat jaksot alkaisivat kartuttaa eläketurvaa tietyistä vuodesta ilman taannehtivuutta. Seuraavassa eläkettä kartuttaviksi palkattomiksi jaksoiksi on luettu nuoriso-, aikuis- ja työvoimapolitiittisen koulutuksen tuen jaksot. Työttömyyspäiväraha-kaudet ts. nykyisten työttömyyslisään oikeuttavan ansiosidonnaisten päivien lisäksi perusturvan ja työmarkkinatuen päivät. Äitiys- ja vanhempainraha-päivistä on otettu huomioon myös ne, joilta eläkettä ei muutoin katu sekä pienten lasten sellaiset hoitotukiajat, jolloin toinen vanhemmista on kotona. Palkattomat ajat on tässä määritelty laajasti rajoittuen kuitenkin 15-65 -vuotiaaseen työikäiseen väestöön. Tällöin voidaan saada karkea arvio kustannusten ylärajalle.

Oheinen kuvio kuvaa miten työllisyys, tuottavuus, kansantuote ja sosiaalimenot kehittyisivät suhteessa perusvaihtoehtoon, jos huomioon otetaan syksyn 2001 työmarkkinajärjestöjen solmima sopimus ja eläkkeen kertyminen palkattomilta jaksoilta edellä kaavailtuun tapaan. Kuvio osoittaa, että tässä laskentavaihtoehdossa bruttokansantuote olisi vuosina 2010-2050 noin kaksi prosenttiyksikköä korkeampi kuin perusvaihtoehdossa ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus alenisikin ensin prosenttiyksikön verran, mutta palautuisi perusvaihtoehdon tasolle vuoteen 2040 mennessä.

Kuvio 219. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta: syksyn 2001 sopimus mukaan lukien eläketurvan kartuttaminen palkattomalta ajalta



#### 7.1.4. Sosiaaliturvan rahoitukseen liittyvät oletukset

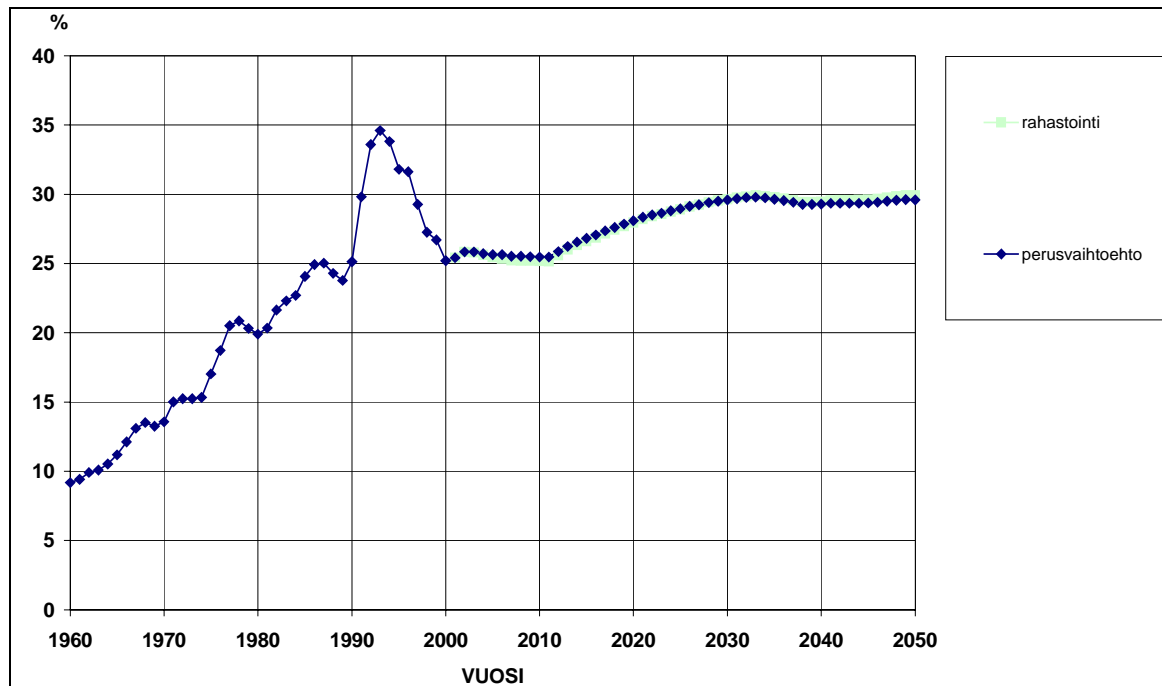
##### *Sosiaaliturvan rahastointiastetta nostetaan aikaistetusti*

Lopuksi tarkastellaan vielä, miten sosiaaliturvan rahastoinnin ajoitus vaikuttaa sosiaalimenolaskelmiin. Rahastointiasteeseen tehtävät muutokset heijastuvat sosiaalimenoihin vakuutusmaksujen kautta.

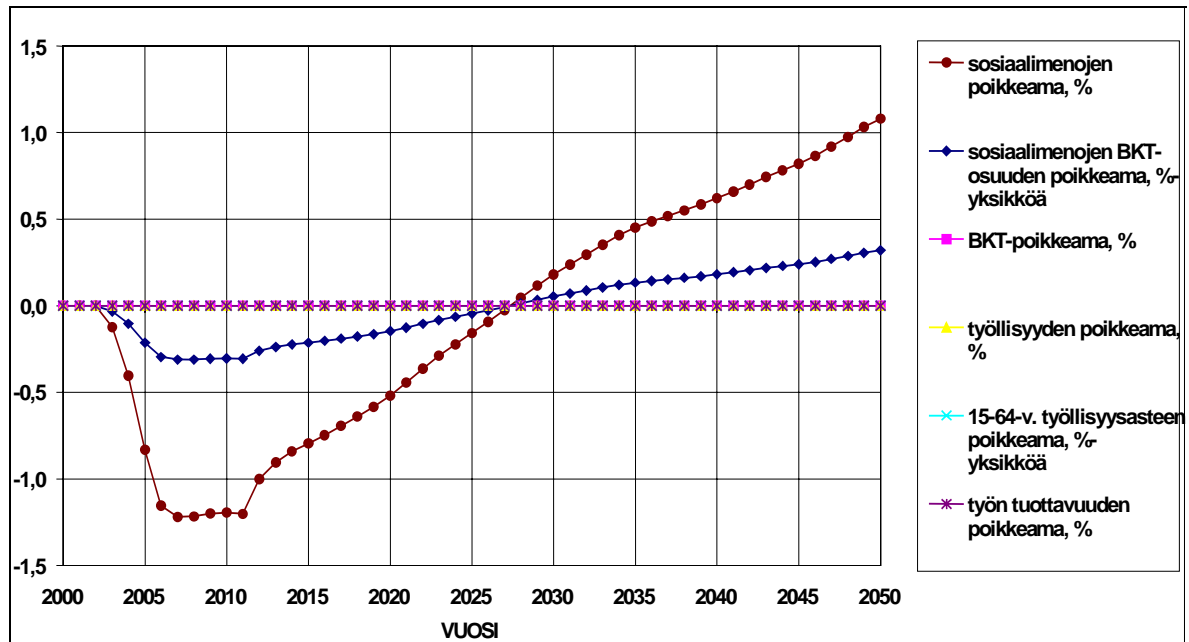
Jos sosiaaliturvarahastojen tuottoprosentti on vakioitu, rahastointiastetta voidaan nostaa vain korottamalla työnantajan ja vakuutetun vakuutusmaksuja. Mikäli työvoimakustannusten kohoaminen pidetään työn tuottavuuskehityksen rajoissa, on palkkatasoa suhteessa työn tuottavuuteen (pl. palkansaajamaksut) vastaavasti alennettava vakuutusmaksujen kohoamisen vuoksi. Pienemmät etuuden perusteena olevat tulot ja pienemmät indeksikorotukset suhteessa työn tuottavuuteen merkitsevät alempia ansioon suhteutettuja etuuksia ja pienempää etuusmenoa. Suurempien rahastojen suurempi tuotto kiihdyttää rahastointiasteen kohoamista edelleen. Kun rahastoinnin tavoitetaso on saavutettu, voidaan vakuutusmaksuja alentaa lisääntyneiden rahastotuottojen turvin. Tällöin ansiosidonnaisten etuuksien perusteena olevat tulot kohoavat ja sosiaalimenot kasvavat.



Kuvio 220. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus eri rahastointivaihtoehdoissa, %



Kuvio 221. Eräiden indikaattoreiden poikkeamat perusvaihtoehdosta, kun vakuutusmaksuja korotetaan pysyväälle tasolle



Rahastointiasteen nosto voi tarjota tilapäisen keinon sosiaalimenojen kansantuoteosuuden vakauttamiseksi. Korkeammat vakuutusmaksut merkitsevät lyhyellä aikavälillä matalampaa etuustasoa ja pienempiä sosiaalimenoja, mutta pitkällä tähtäyksellä pienempiä vakuutusmaksuja ja korkeampaa etuustasoa sekä suurempia sosiaalimenoja.

Rahastointiasteella voidaan siis vaikuttaa syntymävuosiluokkien, mutta myös sukupolvien väliseen tulojakoon. Toisaalta vakuutusmaksujen muutoksilla vaikutetaan TEL-indeksin välityksessä myös jo aikaisemmin ansaittuihin, nyt maksussa oleviin eläkkeisiin. Vakuutusmaksujen sisältyminen TEL-indeksiin helpottaa tulojen ja menojen tasapainottamista, kun vakuutusmaksujen korotukset lisäävät maksutuloa ja vähentävät samalla etuusmenoa.

#### **7.1.5. ETLAn kokonaistaloudellisella simulointimallilla tehdyt vaihtoehtoistarkastelu: yhteenveto**

Oheiseen taulukkoon on koottu sosiaalimenojen BKT-osuuden kehityksen vaihtoehtoiset tulevaisuudenkuvat, jotka on laskettu ETLAn kokonaistaloudellisella simulointimallilla. Niitä on sikäli vaikea verrata keskenään, että muille vaihtoehdoille kuin väestölle ei ole mahdollista antaa todennäköisyystulkintaa. Näin taustalla olevan tekijän muutoksen skaala on täysin harkinnanvarainen. Ottaen tämä varaus huomioon, voidaan taulukon tuloksista tehdä seuraavia johtopäätöksiä.

Ensinnäkin sosiaalimenojen BKT-suhde näyttää vaihtelevan melko vähän suurimmassa osassa vaihtoehtolaskelmia, ainakin jos verrataan suhdeluvun vaihteluja viime vuosikymmenien kehitykseen. Osa selityksestä on se, että lähihistoriassa ovat mukana hyvinvointivaltion rakennusprojekti, viime vuosisadan suurin lama ja sen jälkeinen nopean kasvun kausi. Tulevaisuudenkuvat eivät sisällä suhdannevaihteluja eivätkä niistä johtuvia työttömyyden muutoksia. Kun työttömyyteen liittyvät ilmiöt jäävät pois, muu sosiaaliturva on sidoksissa keskeisiltä osiltaan ansioiden kehitykseen. Ansioiden määrällä on puolestaan suora yhteys sosiaalimenojen rahoitukseen, mikä valtaosin toteutetaan työtä verottamalla.

Tämän sidoksen aiheuttamat ongelmat tulevat parhaiten esille väestövaihtoehtoja tarkasteltaessa. Korkean ikäsuhteen vaihtoehdossa ansiotaso nousee varsin voimakkaasti, vaikka palkkasumma supistuu. Näin sosiaalimenot ja niiden rahoitus pohja kehittyvät eri suuntiin, mistä seuraa veroasteen jyrkkä nousu.

Tulevaisuudenkuva olisi vielä merkittävästi synkempi, jos palkat eivät joustaisi alaspäin työnantajamaksujen noustessa. Silloin yritysten sopeutumisprosessi toteutuisi pysyvästi korkeamman työttömyyden kautta, vaikka samaan aikaan työvoima supistuisi huomattavasti.

Heikoin kuvatuista vaihtoehdoista on sellainen, missä korkean ikäsuhteen vaihtoehtoon yhdistyy palvelutarve, joka perustuu pääosin viimeisiä elinvuosiaan elävien yksilöiden palveluiden kysyntään. Silloin sosiaalimenojen kansantuotesuhde nousisi vajaat 18 prosenttiyksikköä.

*Taulukko 21. Yhteenvedo vaihtoehtoisista sosiaalimenolaskelmista*

Sosiaalimenot /BKT	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Perusennuste	24.91	26.90	30.01	31.48	30.29	30.33
Väestövaihtoehdot						
Korkea ikäsuhde	24.74	26.72	30.58	34.17	35.78	40.61
Matala ikäsuhde	25.03	26.83	29.31	29.52	27.66	27.72
Kansantaloudelliset vaihtoehdot						
Alhaisempi (-0.5 %-yks.) korkotaso	25.00	27.03	30.22	31.78	30.62	30.69
Hitaampi (-0.5 %-yks.) työn tuottavuuden kasvuvauhti	24.77	27.10	30.61	32.43	31.36	31.46
Korkea koulutustaso	24.93	26.87	29.39	30.24	28.05	28.25
Koulutusrakenne jäädytetty	24.87	26.97	30.42	32.43	31.91	31.96
Matalampi (-2 %-yks.) työttömyys	24.91	26.33	29.37	30.83	29.69	29.77
Sosiaalipoliittiset vaihtoehdot						
Hoivapalvelujen tarve	25.05	27.31	30.90	33.08	31.99	31.77
Hoivapalvelujen tarve, korkea ikäsuhde	24.95	27.29	31.75	35.78	37.37	42.64
Tulonsiirtojen indeksointi	24.91	27.57	31.40	33.47	32.35	32.49

On selvää, että heikoimpien vaihtoehtojen toteutuessa sosiaaliturvajärjestelmän ainoa joustava elementti ei olisi enää veroaste, kuten edellä kuvatuissa laskemissa. Tällöin myös etuuksia alennettaisiin ja julkista velkaa mahdollisesti lisättäisiin. Etuuksien alentamisen erityisenä ongelmana on, että se osuu elinkaarella tyypillisesti ajankohtaan jolloin sosiaaliturvaa tarvitaan eniten. Toisaalta velkarahoituksen, samoin kuin rahastojen purkamisen oikeutuksena voi olla vain tilanne, jossa tiedetään menojen vähenevän tai maksukyvyn paranevan tulevaisuudessa. Nämä näkökohdat puoltavat sellaisten politiikkasääntöjen käyttöä, joissa tulevaisuutta koskevaa informaatiota käytetään mahdollisimman tehokkaasti hyväksi.

## 7.2. Sosiaaliturvan vaihtoehtoistarkastelu

### 7.2.1. Toimeentuloturvan rahoituksen periaatteita

Erilaisilla sosiaaliturvan rahoitustavoilla on sekä sosiaalisia että taloudellisia vaikutuksia, jotka ulottuvat yhteiskunnan kaikille sektoreille. Sosiaaliturvajärjestelmä ja sen toimintaympäristö on olemassaolonsa aikana muuttunut olennaisesti. Kuten luvun 6.3.2 perusvaihtoehdon tarkastelusta ilmenee, sosiaalivakuutusten rahoitusrakenne ja rahoittajatahot poikkeavat huomattavasti. Useimmilla sosiaalivakuutuksilla on Suomessa oma rahoitustapansa. Historiallista syistä esimerkiksi eläketurvaa rahoitetaan hieman eri periaatteilla riippuen siitä, onko kyseessä kansaneläke, yksityisen sektorin, kuntien vai valtion työeläke.

Tämän rahoituksellisen moninaisuuden vuoksi on perusteltua pohtia aluksi, millaisia yleisempiä näkökulmia sosiaaliturvan rahoituksen kehittämistä on esitetty ja hahmottaa sen perusteella käsityksiä siitä, mihin suuntaan sosiaaliturvan rahoitusta voitaisiin uudistaa. Sosiaaliturvan, erityisesti eläketurvaa rahoituksen uudistamisen periaatteista on käyty laajaa teoreettista ja empiiristä keskustelua, jonka eräs lähtölaukaus oli Maailmanpankin (1994)

julkaisu *Averting Old Age Crisis* ja jota keskustelua ei ole tässä mahdollista käydä kokonaisuudessaan läpi. Maailmanpankin julkaisun seurauksena monien maiden eläkejärjestelmiä on uudistettu luvussa 5.3 kuvatulla tavalla.

Seuraavassa pohditaan sosiaalivakuutusten ja niitä täydentävien vakuutusten rahoituksen keskeisiä periaatteita. Erityisen mielenkiinnon kohde on, miten erilaiset rahoitusratkaisut voisivat luoda sosiaaliturvaan nykyistä kannustavampia ja kestävämpiä rahoitusratkaisuja ja siten parantaa sosiaaliturvan tulevia rahoitusedellytyksiä. Tämän jälkeen tarkastellaan yksityiskohtaisempia sosiaalivakuutuskohtaisia rahoitusvaihtoehtoja. Tässä esitettävä pohdinta ei ole täydellinen siinä mielessä, että siinä esiteltäisiin kaikkien periaatteiden kaikki hyvät ja huonot puolet, vaan pikemminkin tarkastelussa oletetaan nykyisen rahoituksemme vahvuudet ja heikkoudet jo tunnetuksi ja halutaan tuoda valikoidusti esille uusien vaihtoehtojen rahoitustapojen ominaisuuksia.

Lakisääteinen toimeentuloturva muodostuu sosiaalivakuutuksesta ja viimesijaisesta turvasta. Sosiaalivakuutus koostuu ansio- ja vähimmäisturvasta. Sosiaaliturvaa voidaan täydentää yksityisillä vakuutuksilla, joita ei kuitenkaan lueta kuuluviksi lakisääteiseen sosiaaliturvaan. Kullakin osajärjestelmällä on oma rahoitustapansa. Ansioturva rahoitetaan yleensä työnantajien ja työntekijöiden vakuutusmaksuin, vähimmäisturva verovaroin tai veroluonteisin maksuin ja täydentävä turva vakuutuksenottajan vakuutusmaksuin. Tämä vakuutus- turvan ja sen rahoituksen kolmijako on verraten yleisesti hyväksytty lähtökohta.

Sosiaalivakuutukset ja niitä täydentävät yksityisvakuutukset korvaavat henkilöriskejä. Sosiaalivakuutusten, erityisesti ansioihin suhteutetun eläkevakuutusten tehtävänä on tasoittaa henkilön tuloja ja kulutusta elinkaaren aikana niin, että aktiiviaikana tehtäisiin riittävästi työtä ja osa ansioista säästettäisiin vanhuuden aikaista toimeentuloa varten. Näin kansantalouden säästäminen pysyy taloudellisen kasvun jatkumisen kannalta riittävänä. Jos sosiaalivakuutusten rahoitus perustuu jakorahoitukseen, jossa rahastoja ei synny, on muilla keinoilla huolehdittava siitä, että kansantalouden säästäminen säilyy talouden kasvua riittävästi tukevalla tasolla.

Sosiaaliturvan olisi huolehdittava myös oikeudenmukaisesta tulonjaosta sekä sukupolven sisällä että sukupolvien kesken. Sen on huolehdittava sellaistenkin henkilöiden vähimmäistoimeentulosta, jotka eivät ole kyenneet työllään hankkimaan riittävää sosiaaliturvaa. Lisäksi eri ajankohtina syntyneiden sukupolvien välinen tulonjako tulisi säilyä riittävän oikeudenmukaisena niin, ettei minkään sukupolven vastuu sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksesta kohoa kohtuuttoman suureksi.

Sosiaaliturvan rahoituksen riittävyyttä ja kestävyyttä on mahdollista edistää seuraavilla tavoilla: voidaan

- kohottaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä
- lisätä työn tarjontaa myöhentämällä poistumista työstä eläkkeelle ja aikaistamalla työhön tuloa
- kasvattaa kansantalouden fyysistä pääomakantaa rahastoimalla tai lisäämällä kotitalouksien säästämistä
- lisätä kansakunnan henkistä pääomaa ja työn tehokkuutta koulutuksen avulla ja
- tehostaa sosiaaliturvajärjestelmän toimintaa ja lisätä sen kannustavuutta.

Toimeentuloturvassa ja sitä täydentävissä vakuutuksissa on olemassa ainakin seuraavia rahoitustapoja:

- Rahoitus yleisillä veroilla, joiden käyttötarkoitusta ei ole sidottu. Esimerkkinä voisivat olla valtion takuusuoritukset kansaneläke- ja sairausvakuutukseen.
- Rahoitus korvamerkityllä kollektiivisella verolla tai maksulla, joka käytetään tiettyyn tarkoitukseen, mutta maksut ja etuudet ovat toisistaan riippumattomia. Esimerkkinä useimmat työnantajien sosiaalivakuutusmaksut.
- Rahoitus kollektiivisella maksulla, jossa maksujen ja etuuksien välillä on riippuvuus. Esimerkkinä työnantajien omavastuumaksut työkyvyttömyystapauksissa tai laskennalliset tilit.
- Rahoitus (lakisääteisin) yksilökohtaisin vakuutusmaksuin, jossa maksun ja etuustason välillä on selkeä riippuvuus. Esimerkkinä eläketilit Ruotsissa.
- Rahoitus vapaaehtoisin yksilöllisin vakuutusmaksuin. Esimerkkinä yksityiset henkilövakuutukset.

Useimmissa rahoitustavoissa on mahdollista rahastoida joko etukäteen vakuutusmatemaattisin perustein tai jälkikäteen tulojen ja menojen erotuksena.

### ***Pakollisuus ja vapaaehtoisuuden merkitys***

Sosiaalivakuutuksissa kattavuus turvataan yleensä lakisääteisesti järjestelmän pakollisuutena. Tällöin kaikki kansalaiset kuuluvat sosiaalivakuutuksen piiriin ja ovat oikeutettuja etuuteen vakuutustapahtuman toteutuessa. Samalla pyritään yleensä huolehtimaan siitä, että sosiaalivakuutuksen myöntö- ja korvausperusteet säilyvät yhdenvertaisina kaikille vakuutetuille riippumatta järjestelmästä tai vakuutuslaitoksesta. Pakollisuus on nähty välttämättömäksi, koska useimmissa sosiaalivakuutuksissa riski ei ole satunnainen eikä vakuuttamiskelpoinen. Pakollisuudella taataan vakuutusten kattavuus ja turvataan ainakin kolme asiaa: vakuutuksia on varmasti tarjolla, valikoitumisen haitallisia vaikutuksia (*adverse selection*) ei ilmene kuten ilmenisi markkinaehtoisessa vakuutustoiminnassa eikä maksuja tarvitse mitoittaa riskin mukaisiksi – eli tiukkaa vakuutusperiaatetta ei välttämättä noudateta.

Jos riski ei ole vakuuttamiskelpoinen, vakuutusten markkinaehtoista tarjontaa ei syntyisi vapaaehtoisesti ilman pakollisuutta. Vaikka yksityisiä vakuutuksia syntyisikin, osa kansalaisista voisi jäädä ilman vakuutusturvaa, koska vakuutusyhtiöt pyrkisivät valikoimaan asiakkaikseen vähemmän riskialttiita henkilöitä. Toisaalta vakuutusyhtiöllä ei välttämättä ole riittävästi tietoa asiakkaiden todellisista riskeistä, jotta ne voisivat valikoida oikein tai edes mitoittaa vakuutusmaksunsa tulevia korvauksia vastaavaksi. Jos vakuutuksen ottaminen olisi täysin vapaaehtoista, osa asiakkaista voisi toimia omalta kannaltaan lyhytnäköisesti, aliarvioida riskin todennäköisyyden ja jättää ottamatta vakuutuksen tai ottaa liian pienen vakuutuksen. Pieniriskisimmät väestöryhmät eivät haluaisi ottaa vakuutusta lainkaan. Pakollisuuden puuttuminen voisi siten rapauttaa vakuutusten rahoituspohjan.

Tulonjaollisten tavoitteiden toteuttaminen on mahdollista vain silloin, kun vakuutusjärjestelmään osallistuminen on pakollista. Vapaaehtoisessa järjestelmässä maksu mitoitetaan riskin mukaisesti. Vapaaehtoiseen järjestelmään tulevat mukaan vain ne, jotka hyväksyvät vakuutussopimuksen ja siinä ilmaistun maksun ja vakuutusturvan yhteyden. Tulonjaolliset tavoitteet vakuutuksissa aiheuttaisivat asiakaskatoa. Vähimmäisturvaa ei olisi helppoa järjestää ilman pakollisuutta. Ilman lakisääteistä velvoitetta suurten ikäluokkien vähälukuisemmat lapset eivät välttämättä ottaisi sellaista eläkevakuutusta, josta he odottavat saavansa maksujansa vastamattoman eläketason, vaan voisivat valita yksityisen eläkevakuutuksen. Varakkaimmat puo-

lestaan eivät ottaisi vakuutusta lainkaan, koska he uskaltaisivat kantaa riskin pitkästä eläkeajasta varallisuutensa turvin.

Kaikki kansalaiset kattava, riittävän tasoinen pakollinen sosiaalivakuutus voi toisaalta olla kallis ratkaisu kansantaloudelle. Jos tulonsiirtokomponentti, esimerkiksi vähimmäisturvan taso on liian korkea, työnteon kannustimet pienenevät. Korkea pakollisen ansioturvan taso puolestaan merkitsee kallista vakuutusta, jota kaikki eivät ehkä olisi valmiita rahoittamaan. Pakollisuuden valinnan vapautta rajoittavaa vaikutusta voidaan kuitenkin lieventää rajaamalla pakollisen turvan tasoa. Lakisääteisiä sosiaalivakuutuksia voidaan täydentää henkilökohtaisilla vakuutuksilla, joita voidaan tukea verovähennyksin. Pakolliselle järjestelmälle ominaisia rajoitteita kuten eläkeikää tai muita ikärajoja voidaan joustavoittaa. Etuudelle siirtyminen voidaan tehdä tietyissä rajoissa joustavaksi myös pakollisessa vakuutuksessa niin, että maksujen ja etuuksien välinen yhteys säilyy tiiviinä.

Pakollista sosiaalivakuutusjärjestelmää on pyritty viimeaikaisissa eri maiden sosiaaliturvan uudistuksissa joustavoittamaan siten, että valinnanvapautta esimerkiksi eläkkeelle jäämisen ajankohdan suhteen on lisätty, mutta samanaikaisesti vakuutusperiaatetta eli maksun ja etuuden välinen yhteyttä on tiivistetty. Myös täydentävän vapaaehtoisen vakuutusturvan hankkimista on tuettu. Esimerkiksi Ruotsin eläkeuudistuksessa luovuttiin eläkeiästä. Saksan eläkeuudistuksessa vapaaehtoiset vakuutukset ovat keskeisessä asemassa.

### ***Jakojärjestelmä ja rahastointi***

Jakojärjestelmässä korvamerkityt vakuutusmaksut tai veronluonteiset maksut mitoitetaan niin, että niiden tuotolla katetaan maksussa olevat sosiaalivakuutusetuudet. Työssä olevat rahoittavat yhteisvastuullisesti sosiaaliturvan kustannukset. Jakojärjestelmämaksuilla on samanlainen vaikutus kuin veroilla: ne voivat vähentää kotitalouksien työn tarjontaa ja säästämistä. Myös tieto tulevasta eläketurvasta, jonka aktiivisukupolvi aikanaan rahoittaa, voi vähentää säästämistä.

Sosiaalivakuutusten rahastointi taas tarkoittaa, että vakuutusmaksut säästetään ja investoidaan tulevaisuudessa maksettavia etuuksia varten. Investointiin liittyy niiden tuottavuus, mikä myös kasvattaa kansantalouden pääomakantaa ja tuotantoa.

Yksityiset eläkevakuutukset ovat aina rahastoivia. Vakuutusmaksut peritään ennakolta ja korvausten maksaminen tapahtuu vasta myöhemmin, joskus hyvinkin pitkän ajan kuluttua. Maksujen ja menojen pääoma-arvojen erotus muodostaa vakuutusyhtiön vastuuvelan, jonka katetta kutsutaan tavanomaisessa kielenkäytössä rahastoksi. Sosiaalivakuutusjärjestelmät ovat tavallisesti vain osittain rahastoivia. Suurimmat rahastot ovat lakisääteisessä eläkevakuutuksessa ja tapaturmavakuutuksessa.

Sekä jakojärjestelmällä että rahastoivalla järjestelmällä on omat heikkoutensa ja vahvuutensa. Vähimmäisturvaa, johon ei voi soveltaa mitään vakuutusperiaatetta, on yleensä rahoitettava jakojärjestelmällä tai verorahoituksella. Jakojärjestelmärahoitteinen eläkejärjestelmä voidaan perustaa nopeasti ilman kymmenien vuosien siirtymäaikoja. Jakojärjestelmärahoituksesta hyötyy erityisen paljon se sukupolvi, joka perustaa eläkejärjestelmän, mutta ei joudu maksamaan eläkeoikeuksiensa käypiä kustannuksia. Jakojärjestelmärahoitus on kannattava vaihtoehto väestömäärältään kasvavassa taloudessa, sillä nuorempien suuremmalle sukupolvelle on helppo tehtävä rahoittaa vähälukuisemman vanhemman sukupolven eläkkeet. Pulmia syntyy vasta, kun väestön kasvu taittuu. Siirtyminen jakorahoitteisesta järjestelmästä rahastoivaan järjestelmään on ongelmallista, sillä on vaikea löytää maksajaa sekä etuusmenolle että rahas-

toinnin lisäykselle tilanteessa, jolloin etuusmaksu on jo korkea aktiivisukupolven pienuuden vuoksi.

Etukäteisen eläkerahastoinnin avulla voidaan tasoittaa eläkemaksun korotuspaineita, kun väestö ikääntyy. Ajan kuluessa vakaana pysyvä maksu on hyvinvoinnin kannalta parempi kuin muuttuva maksu. Aktuaarisesti reilun, rahastoivan yksilö- tai yrityskohtaisen vakuutusmaksun korotus vääristää markkinoita vähemmän kuin työnantajien kollektiivisen eläkemaksun korotukset, koska näin eläkeriski on hinnoiteltu oikein suhteessa palkkaan. Edellinen on säästö omaa eläkettä varten, kun jälkimmäisellä maksetaan muiden eläkkeitä. Riittävän korkealla rahastojen tuotolla nykyhetkeen diskonttatut eläkevakuutusmaksut jäävät rahastoivassa eläkevakuutusjärjestelmässä pienemmiksi kuin jakojärjestelmässä. Tällöin sama eläketaso saavutetaan pienemmällä eläkemaksulla. Eläkeoikeudet ilman etukäteistä rahastointia on eräänlainen ”implisiittinen” julkinen vastuovelka, joilla ei ole katteenaan rahastoja. Rahastoinnin lisääminen kaventaa katteetonta eläkeoikeutta, kun kukin sukupolvi rahoittaa suuremmassa määrin omat tulevat eläkkeensä, jolloin tulonjako sukupolvien välillä tasapainottuu.

Jakojärjestelmärahoitus on säilyttänyt asemansa sosiaalivakuutusten rahoituksen perustana. Monissa maissa väestön ikääntyessä on kuitenkin pyritty eläkeuudistusten yhteydessä lisäämään rahastointia tavalla tai toisella, joko lakisääteisesti tai vapaaehtoisesti.

### ***Etuus- ja maksuperusteisuus***

Etuusperusteisessa järjestelmässä (*defined benefit*) lähdetään liikkeelle sitoumuksesta tiettyyn etuuteen. Järjestelmässä ei synny samanlaista suoraa yhteyttä rahastoinnin ja etuuden välille kuin maksuperusteissa järjestelmässä. Etuusperusteinen järjestelmä voi kerätä puskurirahastoja esimerkiksi riittävän vakavaraisuuden ylläpitämiseksi tai ikäluokkien koon tilapäisen muutoksen varalla. Useiden maiden sosiaaliturvajärjestelmät ovatkin jakoperiaatteella toimivia etuusperusteisia järjestelmiä. Vähimmäisturvaa on vaikea toteuttaa muuten kuin etuusperusteisesti.

Maksuperusteisella järjestelmällä (*defined contribution*) tarkoitetaan yleisesti ottaen sitä, että järjestelmässä määritellään tietty maksutaso ja etuus määräytyy sovittujen maksujen suomissa rajoissa. Maksut, jotka voidaan määrätä ottaen huomioon odotettu riski ja tavoiteltava etuustaso, voidaan rahastoida ja maksaa korkoineen ko. henkilön vakuutustapahtuman sattuessa. Maksuperusteinen järjestelmä voi olla rahastoiva, mutta se voidaan toteuttaa myös täysin ilman rahastointia esimerkiksi laskennallisten tilien avulla (*notional account*).<sup>76</sup> Niissä yksilökohtaiset maksut rahastoidaan ja niille maksetaan kirjanpidollista korkoa, mutta maksut käytetään kuitenkin maksussa olevien etuuksien rahoitukseen.

Yksityisessä vakuutustoiminnassa riskin kantaa vakuutusyhtiö. Se mitoittaa joko etuudet tai maksut riskin suuruiseksi. Vakuutusehtoja ei saisi muuttaa ainakaan vakuutuksenottajan vahingoksi.<sup>77</sup> Maksuperusteisessa vakuutuksessa vakuutustapahtumien määrän tai ajankohdan ennakoimattomat tai pitkän aikavälin muutokset voivat kuitenkin heijastua etuustasoon ja siten jäädä etuudensaajan kannettavaksi. Etuusperusteisessa vakuutuksessa riskit maksutason muutosten välityksellä siirtyvät vakuutuksen rahoittajien harteille.

Maksun ja etuuden välisen yhteyden tiivistäminen eli vakuutusperiaatteen korostaminen on usein ollut lähtökohtana viimeaikaisissa sosiaalivakuutusten uudistamispyrkimyksissä. Va-

---

<sup>76</sup> Ks. esim. Feldstein (2001).

<sup>77</sup> Pentikäinen ja Rantala (1995)

kuutusperiaatteetta voidaan toteuttaa sekä etuus- että maksuperusteisessa järjestelmässä. Esimerkiksi etuusperusteista eläkejärjestelmää voidaan muuttaa maksuperusteisempaan suuntaan elinaikakertoimella. Laskennalliset ja henkilökohtaiset tilit lähentävät maksuperusteista ja etuusperusteista järjestelmää.

Vakuutusperiaate sosiaalivakuutuksessa on tärkeä taloudenpitäjien käyttäytymisvaikutusten vuoksi. Se pienentää maksuista aiheutuvia ”verokiilavääristymiä”, koska etuus koetaan selvemmin vastikkeelliseksi. Maksun ja etuuden tiiviimpi kytkeminen toisiinsa vähentää mahdollisuuksia luvata esimerkiksi eläkeoikeuksia, joista ei synny eläkevastuuta ja joiden maksuja korottavat vaikutukset näkyvät vasta vuosikymmenien kuluttua. Maksupohjan rapautuminen vähenee, jos vakuutusmaksujen maksamatta jättäminen pienentää omaa etuutta – esimerkiksi eläkettä tai eläkeoikeutta. Maksuperusteisuus myöhentää ”automaattisesti” eläkkeelle jäämistä, kun elinaika pitenee, sillä muuten eläketaso jäisi tavoiteltua pienemmäksi.

Viime aikoina eri maissa on lakisääteisiä eläkejärjestelmiä muutettu maksuperusteiseen suuntaan tai maksun ja etuuden välistä yhteyttä on tiivistetty (ks. luku 5.3.).

### ***Kollektiivinen ja yksilöllinen rahoitus***

Lakisääteisen sosiaalivakuutuksen rahoitus perustuu suurelta osin veroihin ja jakojärjestelmä-maksuihin. Kollektiivisilla maksuilla on keskeinen rooli tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa. Kollektiiviseen keskimääräisen maksuun päädyttäisiin, jos vakuutus sopimus olisi tehtävä ennen syntymää, ennen kuin kukaan tietää, mihin riskiryhmään kuuluu. Kollektiivinen, riskiä tasaava keskimääräinen maksu on sosiaaliturvan tarpeessa olevien kannalta parempi vaihtoehto. Kollektiivisin maksuin voidaan toteuttaa myös tulonjaollisia tavoitteita. Vähimmäisturvaa ei liene järkevää rahoittaa muuten kuin kollektiivisin maksuin tai verovaroin. Kollektiivisten maksujen kerääminen on huomattavasti halvempaa ja yksinkertaisempaa kuin yksilölliseen riskiin perustuva rahoitus. Nykyaikaisen tietojenkäsittelyn ansiosta hallinnointikustannusten merkitys lienee vähentynyt.

Kollektiivinen rahoitus luo kuitenkin kannustinongelmia. Kollektiivinen sosiaaliturvamaksu koetaan helpommin veronluonteiseksi, mikä ylläpitää korkeaa veroastetta ja voi vähentää säästämistä ja työn tarjontaa. Korkea vero- ja maksukiila vääristää sekä kotitalouksien että yritysten päätöksentekoa ja aiheuttaa tehokkuustappioita. Kohonnutta verokiilaa pidetään eräänä merkittävänä työllistymisen esteenä. Yritykset kokevat sosiaalivakuutusmaksut pakollisina työvoimaveroina, jotka kaventavat voittoja. Työntekijöiden taas voi olla vaikea nähdä työnantajien kollektiivisia sosiaalivakuutusmaksuja niin vastikkeellisina, että he olisivat itsekin vapaaehtoisesti valmiita maksamaan saman maksun ja hyväksyä, että työnantajan maksut alentavat palkkavaatimuksia.

Jos sosiaalivakuutusmaksu on yksilö- tai yrityskohtainen, tosiasiallinen ja koettu verokiila pienenee, koska vakuutusmaksu vastaa tulevien korvauksien nykyarvoa. Yksilö- tai yrityskohtainenkin vakuutusmaksu saattaa silti vääristää valintoja, jos vakuutus on pakollinen ja maksutaso kaikille sama riippumatta riskistä.

Kollektiivisiin maksuihin perustuva sosiaaliturvan rahoitus voi olla altis poliittisille riskeille. Suuret ikäluokat voivat ajaa itselleen etuja, joita pienemmät ikäluokat eivät kykene tai halua rahoittaa. Silloin sitoumuksia joudutaan tarkistamaan. Kollektiivinen rahoitus voi olla altis myös taloudellisille riskeille julkisen talouden joutuessa vaikeuksiin.



Sosiaalivakuutuksen rahoitus perustuu edelleen valtaosin kollektiivisille maksuille. Kuitenkin kollektiivisessakin järjestelmässäkin työnteon kannustimia on pyritty kehittämään viime vuosina eri maissa. Sosiaaliturvaa on uudistettu luomalla henkilökohtaisia tilejä (Ruotsi) tai laskennallisia tilejä (Ruotsi, Italia, Puola) lakisääteiseen järjestelmän sisään tai tukemalla vapaaehtoista yksityisvakuuttamista (Saksa) julkisin varoin.

### ***Aiheuttamisperiaate - erilainen rahoitus eri sosiaalivakuutuslajeille***

Sosiaalivakuutukset ja niiden rahoitustavat ovat vuosien myötä kehittyneet avustuskassoista, työnantajain huoltovelvollisuudesta ja köyhäinhoidosta työväenvakuutukseksi ja nykyiseksi sosiaalivakuutukseksi. Vakuutusperiaatteet eivät ole olleet määräävinä useimmissa sosiaalivakuutuksien rahoituksen muotoiluissa. Tässä suhteessa parhaiten perusteltu rakenne lienee työeläkevakuutus.

Sosiaalivakuutusten kollektiiviset työnantajien, vakuutettujen ja valtion maksusuudet on sovittu usein tulopoliittisissa ratkaisuissa. Onkin aiheellista punnita, ovatko sosiaalivakuutusten kollektiivisten maksujen maksusuudet sellaisia, että ne eivät kannusta rahoittajatahoja käyttämään sosiaalivakuutusta omaksi hyväkseen.<sup>78</sup>

Moraalikato (*moral hazard*) on vakava ongelma erityisesti lakisääteisissä sosiaalivakuutuksissa, sillä yksityiset vakuutusmarkkinat eivät välttämättä tarjoa vakuutuksia, jos riskit riippuvat työnantajan tai työntekijän omasta toiminnasta. Moraalikadosta on kyse, jos vakuutetuilla on muilta kätkeyty mahdollisuus vaikuttaa riskin toteutumiseen ja jos vakuutusehdot sallivat tai jopa kannustavat väärin- tai liiakäyttöön. Moraalikadon vaara kasvaa, jos etuudet, maksut ja vakuutusehdot eivät muodosta tasapainoista kokonaisuutta. Pysyvämpi ”opittu moraalikato” voi seurata, jos etuuksien käyttötottumuksissa tapahtuu pysyvä järjestelmän sallima muutos. Esimerkiksi eläkejärjestelmä voi kannustaa työntekijöitä varhaisempaan eläkkeelle jäämiseen tai työttömyysturvajärjestelmä työttömänä pysymiseen. Myös yritykset voivat kilpailukykyistä pyrkiä käyttämään työttömyys- ja varhaiseläkkeitä saneerauskeinona.

Moraalikato on sosiaalivakuutusten ikuinen haaste. Julkinen valta voi yrittää taistella moraalikatota vastaan sääntelemällä vakuutusehtoja, korvaustasoa tai rahoituksellisin keinoin. Jos rahoitus on tehokasta, ei työnantajalla sen paremmin kuin työntekijälläkään ole kannustinta edistää etuudelle siirtymistä, etuudella pysymistä tai välttää työllistämistä.

Sosiaalivakuutusten rahoituksessa olisi löydettävä jokaiselle vakuutuslajille sopiva, tasapainoinen kustannusten jakosuhte, jossa sen enempää työnantajan kuin työntekijänkään ei kannata edistää etuudelle siirtymistä. Muuttamalla maksuja työnantaja- tai työntekijäkohtaisiksi voidaan kollektiivisen maksun ja riskin vastaavuutta tehostaa edelleen.

Esimerkiksi eläkepolitiikan ongelma on liian varhainen eläkkeelle siirtyminen, joka heikentää elatussuhdetta. Sekä työnantaja että työntekijä voivat omalla toiminnallaan aikaistaa työntekijän eläkkeelle jäämistä ja voivat siten ulkoistaa omia kustannuksiaan muiden vahingoksi. Työntekijä voi yksin päättää varhentaa vanhuuseläkettä, työnantaja yksin voi irtisanoa työntekijän työttömäksi tai työttömyyseläkkeelle ja kumpikin voi lausunnoillaan vaikuttaa yksilöllisen varhaiseläkkeen alkavuuteen. Sen sijaan työkyvyttömyyseläkkeissä ratkaisuun vaikuttavat suurella painolla lääketieteelliset perustelut. Myös työkyvyttömyys-, työttömyys ja yksilöllisen varhaiseläkejärjestelmän rahoituksessa on ikääntyneiden työttömyyttä lisääviä ja

---

<sup>78</sup> Ks. taulukko sosiaalivakuutuksen rahoitusjakaumista luvussa 6.3.2.

työllistymistä vaikeuttavia piirteitä. Näihin seikkoihin on puututtu työmarkkinajärjestöjen tekemässä eläkeratkaisussa.

### ***Yksityiset vakuutuslaitokset tai julkinen valta järjestäjinä***

Sosiaalivakuutuksen rahoituksen organisatorisessa kehittämisessä on kaksi peruslinjaa, jotka eivät välttämättä ole toisiaan poissulkevia. Julkinen valta voi hoitaa sosiaalivakuutuksen ja sen rahastot keskitetysti. Näin onkin menetelty useimmissa maissa. Toisaalta hajautetusti yksityiset vakuutuslaitokset voivat tarjota lakisääteisiä vakuutuksia niistä kilpaillen. Tästä esimerkkinä on Suomen työeläkevakuutus.

Hajauttamisen etuna on, että samalla hajautetaan riskikeskittymiä. Näin voidaan tehdä myös julkisen sektorin sisällä luomalla jokaiselle sosiaalivakuutuslajille oma valtiosta riippumaton instituutionsa, joka rahoittaa toimintansa itsenäisesti vakuutusmaksuin. Suomessa valtaosa julkiseen talouteen kuuluvista sosiaalivakuutuksista - kansaneläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutus - rahoitetaan pääosin itsenäisesti vakuutusmaksuin ja vain pieneltä osin valtion budjetista. Yksityisen sektorin lakisääteistä eläkevakuutusta hoitavat yksityiset, yksityisvakuutuksia tarjoavista vakuutusyhtiöistä erilliset eläkelaitokset ja kuntien eläkevakuutusta Kuntien eläkevakuutuslaitos. Valtio rahoittaa talousarviostaan suoraan vain valtion eläkkeet, valtion tapaturmakorvaukset ja valtion työttömyysmenot.

Yksityisten vakuutuslaitosten kilpailu voi johtaa keskimääräisten sosiaalivakuutusmaksujen alenemiseen. Rahoitusmarkkinoiden toiminta voi tehostua, kun eläkevakuutuslaitokset toimivat sijoittajina tavanomaisten rahoituslaitosten ohella. Eläkerahastoinnin lisääminen ja sijoitustoiminnan kasvu voi kehittää pitkän aikavälin rahoitusmarkkinoita, sillä eläkevaroille on säännösten mukaan etsittävä riittävän turvallisia ja tuottavia sijoituskohteita. Toisaalta liian pienet eläkelaitokset, joilla on suppea asiakaskunta, voivat ajautua ongelmiin vakuutuskannan äkillisten, esimerkiksi konkurssien aiheuttamien muutosten vuoksi.

Julkiset rahastot voivat joutua päivänpoliittisten paineiden kohteeksi yksityisiä rahastoja helpommin. Käytännössä se tarkoittaa, että rahastoja voidaan käyttää sosiaaliturvan toteuttamisen kannalta vieraisiin tarkoituksiin tai julkinen valta voi rahastojen turvin velkaantua vastaavasti muilla aloilla.

Rahastointiin liittyy myös kysymys siitä, kenelle rahastot kuuluvat. Voidaan katsoa, että suoran yhteyden puuttuminen rahaston ja etuuden välillä merkitsee rahaston muodostumista sellaiseksi 'yhteiseksi hyväksi', jonka kohtalosta kukaan ei ole riittävän kiinnostunut. Toisaalta vähänkin merkittävien rahastojen sijoittaminen on yhteiskunnallista vallankäyttöä, jonka valvonta voi olla ongelmallista.

### ***Sosiaalivakuutusmaksujen kohtaanto***

Sosiaalivakuutusmaksujen kohtaannolla on vaikutusta työvoimakustannuksiin ja sitä kautta työllisyyteen. Sosiaalivakuutuksen lopullinen maksaja ei välttämättä aina ole sama kuin sen nimellinen maksaja. Tarkasteluajan pituudesta riippuu, kenelle todellinen maksurasitus lopulta koituu.

Työnantajan maksamat sosiaalivakuutusmaksut lisäävät välillisiä työvoimakustannuksia. Jos maksut nousevat, kohoavat välittömästi myös työvoimakustannukset. Tähän perustuu käsitys siitä, että sosiaalivakuutuksen nykyinen rahoitustapa rasittaa erityisesti työvaltaisia toimialoja heikentäen niiden työllistämismahdollisuuksia. Korkeammat työvoimakustan-

nukset voivat kohottaa uusien työntekijöiden palkkaamiskynnystä tai johtaa vanhojen irtisanomiseen. Jos työvoima tulee pääomaan verrattuna suhteellisesti kalliimmaksi ja sitä korvataan yhä enemmän pääomalla, se voi entisestään kiihdyttää automatisointia ja heikentää työllisyyttä.

Vaikka palkkaperusteinen sosiaalivakuutuksen rahoitus voi haitata työllistämistä lyhyellä tähtäyksellä, pitkän aikavälin vaikutukset eivät ole yksiselitteisiä. Työnantajan maksamat sosiaalivakuutusmaksut voivat lopulta siirtyä työntekijän maksettaviksi siten, että työnantaja kompensoi sosiaalivakuutusmaksujen kohoamisen nostamalla hintojaan ja hidastamalla palkkojen korotuksia. Ajan mittaan yhä suurempi osuus maksujen noususta voi siirtyä työntekijöiden maksettavaksi korkeampina hintoina ja matalampina palkkoina. Äärimmäisessä tapauksessa siirtymä on pitkällä aikavälillä täydellinen eikä sosiaalivakuutusmaksuilla ole juuri vaikutusta työvoimakustannuksiin.

Empiiriset tutkimukset eivät anna yhtenäistä kuvaa, minkälainen sosiaalivakuutusmaksujen todellinen kohtaanto Suomessa on. Tutkimustulosten mukaan näyttää kuitenkin siltä, että osa sosiaalivakuutusmaksujen noususta jää työnantajien kustannukseksi ja osa siirtyy työntekijöiden kannettaviksi. Mitä pidempi tarkastelujakso on, sitä suurempi osuus sosiaalivakuutusmaksuista siirtyy työntekijöiden maksettaviksi.

Työnantajalta perittävien sosiaalivakuutusmaksujen lankeaminen suurelta osin työntekijöiden maksettaviksi vastaa pitkälti niin sanottua ansaintaperiaattia. Tämä käsityksen mukaan esimerkiksi eläke on myöhennettyä palkkaa, jonka kukin henkilö on elinaikanaan ansainnut. Talousteorian mukaan ansaintaperiaate toteutuu täydellisesti silloin, kun työvoiman tarjonta on joustamatonta eli ei riipu lainkaan reaali-palkkatasosta. Jos taas työvoiman tarjonta joustaa positiivisesti eli työntekijät supistavat työn tarjontaansa nettopalkan alentumisen, siirtyvät sosiaalivakuutusmaksut työntekijöiden kannettaviksi ainoastaan osittain ja osa jää työnantajan maksettavaksi korkeampina työvoimakustannuksina ja pienempänä voittona.

Jos sosiaalivakuutusta rahoitetaan nykyistä enemmän puolestaan palkansaajan vakuutusmaksuilla ja tuloverotuksella, eivät nämäkään maksut jää kokonaan alkuperäisen maksajan rasitukseksi. Niillä on puolestaan taipumus heijastua ajan mittaan työvoimakustannuksiin, sillä verojen ja maksujen kiristäminen aiheuttaa palkankorotuspaineita.

### ***Tiivistelmä: toimeentuloturvan eri tasojen rahoitustavat***

Vähimmäisturvaan, ansioturvaan ja täydentävään lisäturvaan eivät välttämättä sovellu samat rahoitusperiaatteet. Eri etuusmuotojen rahoituksellisina ominaisuuksia ja toivottavia kehitysuuntia voidaan luonnehtia seuraavasti:

#### ***Vähimmäisturva***

- etuusperusteisuus
- verorahoitus tai veroluonteiset maksut
- pakollisuus
- kollektiivisuus
- julkisesti järjestetty

Vähimmäisturvan tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulo. Etuudet on mitoitettava tämän tavoitteen kannalta riittävälle tasolle. Luontevana vastuun kantajana on julkinen sektori ja rahoitustapana verorahoitus.

### *Ansioturva*

- maksun ja etuuden välillä yhteys
- ainakin osittainen rahastointi
- pakollisuus
- kollektiivinen rahoitus, jota voidaan yksilö- tai yrityskohtaistaa
- yksityisesti tai julkisesti järjestetty.

Ansioturvan rahoitusta voidaan tehostaa ja rahoituksen periaatteita selkiyttää siten, että lisätään vakuutusperiaatteiden käyttöä ansioturvassa. Kannustavuuden kannalta on tärkeää tiivistää maksun, riskin ja etuuden välistä yhteyttä sosiaalivakuutuksissa. Rahastointia voidaan edelleen lisätä. Pakollista sosiaalivakuutusta voidaan myös joustavoittaa tarjoamalla valinnan mahdollisuuksia esimerkiksi eläkkeelle jäämisen ajankohdan tai lisärahastoinnin suhteen. Verokiilan haitallisia työllisyys- ja muita vaikutuksia voidaan vähentää huolehtimalla siitä, että kollektiiviset maksajatahot ja maksuosuudet koetaan oikeudenmukaisiksi esimerkiksi yritys- ja yksilökohtaistamalla maksuja riskien mukaisiksi. Myös pakollisia henkilökohtaisia tilejä on eräissä maissa luotu osaksi pakollista ansioturvaa.

### *Täydentävä lisäturva*

- maksuperusteinen
- täysin rahastoiva
- vapaaehtoinen
- henkilökohtainen
- yksityisesti järjestetty

Täydentävä lisäturva järjestetään yleensä markkinaehtoisesti. Yksityisissä vakuutuksissa vakuutusperiaatteet ovat yleensä voimassa.

Nämä rahoituksen ominaisuudet on koottu seuraavaan kuvioon:



<sup>79</sup> Ks. taulukko sosiaalivakuutuksen rahoitusjakaumista luvussa 6.3.2.

## 7.2.2. Eläkejärjestelmän kehittäminen

### 7.2.2.1. Tavoitteet ja haasteet

Työ- ja kansaneläkkeestä koostuvan lakisääteisen eläketurvan tavoitteena on tarjota riittävä ja vakaa toimeentulo elämänvaiheessa, jossa kansalainen ei sitä enää pysty työllä hankkimaan. Tavoite on tukenut eläkejärjestelmän kehittämistä etuusperusteisuuden pohjalta, jolloin eläkkeen määrä on suhteellisen hyvin ennakoitavissa. Etuusperusteisuus yhdistettynä työeläkkeen ansiosidonnaisuuteen merkitsee myös sitä, että eläkkeen määrä on kohtuullisessa suhteessa työtuloihin ja vastaavasti eläkeiän kulutusmahdollisuudet kohtuullisessa suhteessa työiän kulutukseen. Kansaneläke on vakuutus siltä varalta, että työuran ansiotulot ovat pienet, ura on lyhyt tai henkilö ei kykene lainkaan elättämään itseään ansiotyöllä.

Kansainvälisen vertailun mukaan Suomessa on keskimääräinen eläketaso ja alhainen eläkeläisten köyhyysaste. Tulevaisuutta koskevien laskelmien perusteella näyttää siltä, että eläkkeensaajien ja muun väestön tulojen suhteet eivät muuttuisi, mikäli täyden kansaneläkkeen reaaliarvo seuraa osittain reaaliansioiden muutosta. Nykyinen säännöstö toteuttaa siis tulevaisuudessakin eläkkeensaajien toimeentulon riittävyyden, joka on ensimmäinen niistä kolmesta tavoitteesta, jotka Göteborgin Eurooppa-neuvosto kesäkuussa 2001 asetti unionin jäsenmaiden eläkepolitiikalle.

Etuusperusteisuus merkitsee sitä, että väestökehityksen, talouden ja eläkejärjestelmän sisäiset riskit heijastuvat ensisijaisesti työiässä maksettaviin eläkemaksuihin. Pitkällä aikavälillä työeläkemaksussa on nousupainetta. Kun nousupaineesta keskustellaan, tulisi ensin pohtia, minkälaisiksi tulevaisuuden maksut nykysäännösten ja -etuuksien mukaan muodostuisivat ja ovatko ne hyväksyttäviä, kun otetaan huomioon eläkkeensaajien ja muun väestön tulosuhteet. Jos ne eivät ole hyväksyttäviä, niin on pohdittava, voidaanko tehdä jotain muuttamatta etuuksia. Etuustasoon puututaan vasta kun muuta ei ole tehtävissä.

Työeläkemaksun nousupaine on peruslaskelman mukaan pitkällä aikavälillä noin yhdeksän prosenttiyksikköä. Pääosa noususta ajoittuisi vuosiin 2010 – 2035, minkä jälkeen se hidastuisi vuoteen 2050 asti. Kansaneläkemenojen osuus bruttokansantuotteesta, palkkasummasta ja kansantulosta vähenisi samalla ajanjaksolla alle puoleen nykyisestä, jos kansaneläkkeisiin tai kansaneläkeindeksiin ei tehtäisi reaalikorotuksia. Kansaneläkkeiden BKT-osuus on nyt noin kaksi prosenttia ja palkkasummaosuus noin viisi prosenttia. Jos kansaneläkemenon suhteellinen väheneminen ohjattaisiin työnantajan maksuun,<sup>80</sup> työnantajan eläkemaksut kasvaisivat peruslaskelman mukaan 1 - 2 prosenttiyksikköä palkkasummasta ja palkansaajan eläkemaksu noin 4,5 prosenttiyksikköä palkkasummasta. Peruslaskelman mukaan eläkemaksut nostavat veroastetta 2,5 – 3 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2050 mennessä.

Väestön ikääntyminen johtaa työvoiman vähenemiseen. Myös tämän muutoksen pehmentämiseksi ja kansantalouden työpanoksen ja tuotannon pitämiseksi mahdollisimman korkealla tasolla olisi tuettava ikääntyneiden mahdollisuuksia jatkaa työelämässä ja kannustettava kansalaisia siihen myös eläkepolitiikan keinoin. Pääministeri Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan eläkemaksujen nousupainetta pyritäänkin vähentämään ja työllisyyttä parantamaan toimenpitein, joilla keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää ja samalla eläkkeelle siirtymisikää nostetaan 2–3 vuodella pitkällä aikavälillä. Hallitusohjelman mu-

---

<sup>80</sup> Vrt. kansaneläkkeen rahoitusta käsittelevä luku 6.3.5.

kaan toimenpiteisiin kuuluvat myös osaamisen ja työkyvyn ylläpitoon sekä työnteon ilmapii-  
riin kohentamiseen suunnatut toimet.

Göteborgin Eurooppa-neuvoston asettaman toisen tavoitteen, eläkejärjestelmien rahoituksen  
kestävyyden arviointi edellyttää koko julkisen talouden ja verotuksen kestävyyden ar-  
viointia. Eläkemaksujen nousu ei ehkä olisi kovin suuri ongelma tilanteessa, jossa muita  
maksuja ja veroja voidaan samaan aikaan alentaa.

Pääministeri Lipposen II hallituksen ohjelmassa mainitaan myös eläkejärjestelmän yksin-  
kertaistaminen sekä eläkkeiden indeksoinnin ja eliniän kasvuun varautumisen selvittämi-  
nen. Vuonna 2050 suuret ikäluokat ovat jo kuolleet, joten laskelman nousupaine ei enää  
silloin ole peräisin suurista ikäluokista. Tällä hetkellä suurten ikäluokkien suuri koko kas-  
vattaa työtuloja ja alentaa maksua, mikä tulee ottaa huomioon, kun nykytilaa verrataan  
vuoteen 2050. Nousupaine johtuu kuitenkin ensi sijassa eliniän ja eläkkeellä oloajan pite-  
nemisestä. Kestävyyden kannalta haasteena on suunnitella politiikka siten, että osa elinajan  
pitenemisestä ohjautuu työuran pitenemiseen.

EU:n sosiaalisen suojelun komitea ja talouspoliittinen komitea ovat laatineet Eurooppa-  
neuvoston asettamien tavoitteiden pohjalta eläkkeitä koskevan yhteisraportin osana kevään  
2002 Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelua. Yhteisraportissa rahoituksen kestävyy-  
den yhteydessä mainitaan ”vararahastojen” kerääminen yhtenä keinona. Suomen eläkejär-  
jestelmässä tämä on toteutettu jo alusta pitäen, mutta rahastoinnin mitoitus on ajankohtai-  
nen kysymys pitenevän elinajan, uusiutumistason alapuolella olevan syntyvyyden sekä  
suurten ikäluokkien takia.

Eläkkeiden indeksointi liittyy sekä eläkkeiden riittävyyteen että eläkejärjestelmän rahoituk-  
sen kestävyyteen. Indeksoinnilla turvataan eläkkeiden ostovoimaa ja toisaalta indeksoinnis-  
sa otetaan kanta maksaja- ja saajanäkökulmien painotukseen.

Kansalaisten elämäntilanne samoin kuin mahdollisuudet ja motivaatio jatkaa työelämässä  
vaihtelevat suuresti eläkeiän vaiheilla. Myös työurien aloittamisiät ja itse työurat katkoi-  
neen ja työsuhteiden lukumäärineen vaihtelevat suuresti. Eläkejärjestelmän tulisi olla sillä  
tavoin joustava ja kannustava, että eläkettä kertyy kaikesta työnteosta ja mahdollisesti myös  
työuran aloittamiseen tai jatkamiseen liittyvistä palkattomista jaksoista yhtenäisemmin kuin  
nykyisin.

Sekä työvoiman väheneminen että talouden kasvumahdollisuuksien hyödyntäminen edel-  
lyttäisivät, että ikääntyneet olisivat työmarkkinoilla nykyistä pidempään. Kokoaikaeläk-  
keelle siirtyminen merkitsee nykyisin sitä, että henkilö ei enää palaa työmarkkinoille nou-  
susuhdanteessakaan. Jos eläkejärjestelmää kehitetään niin, että parannetaan yksilöllisiä  
kannusteita ja kasvatetaan työpanosta, palvelisi se Eurooppa-neuvoston kolmatta eläkepoli-  
tiikan päätavoitetta, eläkejärjestelmän joustavuutta kansalaisten ja talouden näkökulmasta.  
Sosiaalisen suojelun ja talouspoliittisen komitean yhteisraportin mukaan eläkejärjestelmän  
uudistamiseen kansalaisten tarpeita vastaavasti liittyy myös järjestelmän yksinkertaisuus ja  
ymmärrettävyys.

#### 7.2.2.2. Työ, eläkeikä ja eläkkeelle siirtyminen

Eläkkeelle siirtymisikä on ratkaiseva kysymys eläkemenojen ja työvoiman saatavuuden  
kannalta. Pitenevän eliniän jakautuminen työuran ja eläkeajan kesken vaikuttaa keskeisesti

pitkän aikavälin eläkemenoihin. Jos eläkkeen vaihtoehtona on työ, eläkkeelle siirtymisvauhti on tärkeä myös työmarkkinoiden ja talouskasvun kannalta.

Eläkepolitiikassa eläkkeelle siirtymiseen voidaan vaikuttaa eläkkeiden ikärajojen ja eri iässä saavutettavan eläketason kautta. Näiden eläkepoliittisten välineiden lisäksi on runsaasti muita tekijöitä, jotka vaikuttavat eläkkeelle siirtymisen ajankohtaan. Järkevät ja saavutettavissa olevat eläkepoliittiset päätökset riippuvat toisaalta niistä näkemyksistä, joita ”muista tekijöistä” ja tulevasta kehityksestä vallitsee.

Vaikka eläkesuuntautuneisuus onkin jonkin verran vähentynyt, niin runsas neljännes 50-64-vuotiaista ajattelee usein varhaiseläkkeelle siirtymistä. Eläkeajatukset ilmentävät sekä yksilöllisiä toiveita ja tarpeita että yhteisöllisiä ja kulttuurisia työelämästä pois työntäviä käytäntöjä. Tutkimusten mukaan ikääntyvien eläkesuuntautuneisuuden taustalla on seuraaventyypisiä tekijöitä (ks. Gould 2001):

- huono terveydentila, heikentynyt työkyky, työuupumus, huono elämänhallintakyky,
- työn ongelmat: psyykkinen kuormittavuus, fyysinen raskaus, vähäiset vaikutusmahdollisuudet, huono työilmapiiri, yhteistyövaikeudet, esimiesten johtamistapa,
- työttömyys tai sen uhka, työtä koskeva epävarmuus yleisemminkin,
- työpaikan ikäkulttuuri: ikääntyneiden syrjintä ja arvostuksen puute,
- yleisempi ikääntymiseen ja työhön liittyvät normisto: ”olen tehnyt jo oman osani”,
- työn ulkopuolisen elämän vetovoima: perhe, harrastukset ja
- eläketurvan riittävyys.

Tutkimukset osoittavat myös, että eläkesuuntautuminen ennustaa hyvin eläkkeelle siirtymistä. Ennustearvo tosin vaihtelee eri eläkelajeissa.

Varhaiseläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat myös työnantajan taloudellinen tilanne ja työvoiman vähentämistarve. 1980-luvulla varhaiseläkkeelle siirryttiin eniten avoimilta toimialoilta, ennen kaikkea vientiteollisuudesta. 1990-luvun taitteessa varhaiseläkkeiden käyttö lisääntyi julkisella sektorilla yksilöllisen varhaiseläkkeen voimaantulon myötä. 1990-luvun lamavuosina varhainen työstä poistuminen oli runsainta kriisiin joutuneilla kotimarkkina-aloilla. Toimialoittaiset ja yritysten kannattavuuteen liittyvät erot osoittavat, että alttius varhaiseläkkeiden ja ns. työttömyysputken käyttöön on liittynyt työvoiman uudistamisen ja vähentämisen tarpeisiin.<sup>81</sup> Varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat siis sekä työntekijään että työnantajaan liittyvät tekijät (vrt. luku 4.3.).

Seuraavassa tarkastellaan eläkepoliittisten välineiden merkitystä. Työnteon kannustavuuteen vaikuttavat eläkkeen taso ja eläkkeen kertymisvauhti. Kannustinjärjestelmän rakentaminen näistä on tasapainottelua, sillä mitä nopeammin eläke kertyy, sitä työhön kannustavampi eläkejärjestelmä on, mutta toisaalta suureksi kertynyt eläke alkaa jossain vaiheessa houkutella eläkkeelle. Lisäksi olisi muistettava yllä mainittujen tekijöiden vaikutus eri tilanteissa. Lakisääteistä eläkejärjestelmää ei voi rakentaa pelkästään kannustinvaikutusten varaan, vaan ensisijaisiksi välineiksi on tarvittu ja tarvitaan ikärajat.

---

<sup>81</sup> Hytti 1998, Hakola (2000) ja Uusitalo 2001

### 7.2.2.3. Elinajan piteneminen ja eläkeikä

Jos eläkkeelle siirtyminen myöhentyy kolme vuotta, se vaikuttaa eläkemenoihin vuonna 2050 vajaat 5 prosenttiyksikköä vakuutetuista tuloista, mikä on saman verran kuin elinajanodotteen pysähtyminen nykyiselle tasolle. Myöhennyslaskelmassa etuustaso määräytyy kuten nykylainsäädännössä. Laskelmassa on kuitenkin oletettu, että vuoteen 2025 mennessä eläkeikää on nostettu kaikkiaan kolmella vuodella.

Eläkkeellä vietetyn ajan pidentymisestä saa dramaattisen kuvan tarkastelemalla vastasyntyneen odotettavissa olevan elinajan kehitystä. Työntekijäin eläkeläin tullessa voimaan vuonna 1962 vastasyntyneen pojan odotettavissa oleva elinaika oli noin 65 vuotta ja tytön noin 73 vuotta. Odotettavissa oleva elinaika on kasvanut tästä huomattavasti ja on nykyään pojilla noin 74 vuotta ja tytöillä noin 82 vuotta. Myös 65 vuotta täyttäneiden odotettavissa oleva elinaika on lisääntynyt huomattavasti. Toteutunut kehitys on merkinnyt eläkkeelläoloajan kasvua suhteessa aktiiviaikaan.

Eläkeiän muuttaminen on vain yksi tekijä, joka vaikuttaa työntekijöiden poistumiseen työelämästä eläkkeelle. Nykyään vain noin joka seitsemäs työntekijä siirtyy suoraan työelämästä vanhuuseläkkeelle 65 vuoden iässä. Julkisen sektorin alennetut eläkeiät ovat yksi syy siihen, että harva jatkaa työntekoa 65 vuoden ikään. Vuonna 1993 voimaan tulleet julkisen sektorin eläkelakien muutokset, joilla eläkeikä nousee 65 vuoteen, vaikuttavat täysitehoisesti vasta pitkän siirtymäajan kuluttua.

Vanhuuseläkeiän nostaminen vaikuttaa yksinään vain vähän keskimääräiseen eläkkeelle-siirtymisikään. Esimerkiksi TEL:ssä vanhuuseläkeiän nosto vuodella nostaa keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää vain 0,2 vuotta. Jos työelämän kehittämisen ei katsota riittävän, eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen tähtäävissä toimenpiteissä voidaan puuttua myös varhaiseläkkeiden ehtoihin.

Varhaiseläkkeiden ehtoihin puututtaessa liikkumavara on kuitenkin hyvin pieni, jos samalla ei olla valmiita puuttumaan myös vanhuuseläkeikään. Tässä tarkastellaan eläkeiän korottamisen vaihtoehtoja olettaen, että muuten eläketurva pidetään ennallaan. Varhaiseläkkeiden ehtoihin palataan myöhemmin.

Tarkasteluun otetaan kaksi vaihtoehtoa eläkeiän korottamiseksi. Ensimmäisessä eläkeikää korotetaan portaattain ennalta sovitulla tavalla ja jälkimmäisessä tarkastellaan Ruotsin eläkeuudistuksessa toteutettua ns. jakolukutekniikkaan perustuvaa mallia, jossa eläkeikä kohoaa havaitun elinajan kehittymisen myötä.

#### ***Eläkeiän nosto portaattain ja eläkkeen karttumiskerroin***

Eläkeikää voidaan nostaa sopimalla porrastus niin, että eläkeikä nousee vuodella aina sovitun vuosimäärän jälkeen. Voidaan myös sopia eläkeiän yhden vuoden nostosta ja jättää myöhemmät nostot erikseen tehtyjen päätösten varaan.

Eläkeiän nostaminen vuoden portaissa merkitsee, että muutoshetkellä kahden peräkkäisen syntymävuosiluokan välille eläkeikään syntyy vuoden hyppäys. Tästä syystä toimivampi vaihtoehto olisi korottaa eläkeikää jatkuvammin esimerkiksi kuukauden siirtymin.

Koska 65-vuotiaan henkilön elinajan odote on noussut työeläkejärjestelmän voimaantulosta neljällä vuodella, sopiva eläkeiän nostovauhti voisi siksi olla vuosi kymmenessä vuodessa.



Jos nosto tapahtuisi kuukaudella kerrallaan, edellistä hieman lievempi nousuvauhti olisi kuukausi kutakin syntymävuosi-ikäluokkaa kohti.

Vaikeutena eläkeiän portaittaisessa nostamisessa on, että elinaika ei välttämättä kehity ennusteiden mukaisesti. Tämä ongelma voidaan välttää jättämällä myöhemmät eläkeiän korotuksen eri päätösten varaan.

Eläkeiän portaittaisen nostamisen yhteydessä jouduttaisiin ottamaan kantaa myös eläkkeen karttumisnopeuteen. Periaatteellisia vaihtoehtoja ovat:

- eläkkeen karttuman säilyttäminen nykyisenä,
- karttuman pienentäminen eläkeiän kasvun suhteessa sekä
- karttuman säilyttäminen nykyisenä muutosvuoteen asti ja sen jälkeen karttuman määrittely suhteessa jäljellä olevaan eläkeikään.

Jos karttuma säilytetään nykyisenä, joudutaan miettimään yhteensovituksen merkitystä. Yhteensovituksessa eri työsuhteista ansaittujen työeläkkeiden yhteismäärä rajoitetaan 60 prosenttiin työsuhteitten korkeimmasta eläkepalkasta. Jos yhteensovitus säilytetään, monille työntekijöille työuran loppupuoli on aikaa, jolloin työnteko ei enää kartuta eläkettä. Ansaintaperiaatteen ja työssä pysymisen kannustinvaikutuksen kannalta tätä ei voida pitää suotavana. Jos taas yhteensovituksesta luovutaan, pitää hyväksyä, että eläke voi karttua ajan mittaan huomattavastikin suuremmaksi kuin 60 prosenttia eläkepalkasta. ”Prosenttikaton” ylittäminen ei kuitenkaan ole mahdoton vaihtoehto, sillä eläkeiän kohoaminen merkitsee, että eläkettä maksetaan lyhyempi aika.

Toinen vaihtoehto on pienentää karttumaa suhteessa eläkeiän kasvuun. Karttuman muuttaminen koskee myös henkilön työhistoriaa. Menettelyllä päästään siihen, että kunkin ikäluokan eläkkeen tavoitetaso voisi olla eläkeiässä edelleen 60 prosenttia eläkepalkasta. Työeläkejärjestelmän selkeyttä menettely kuitenkin heikentää, sillä eri-ikäisillä työntekijöillä olisi erilainen karttumisprosentti nykyisen yhteisen 1,5 prosentin sijasta. Nykyisinkin korotettu karttuma, ”superkarttuma”, ja tulevaan aikaan sovellettu alennettu karttuma vähentävät selkeyttä. Edellistä yksinkertaisempi saattaisi olla menettely, jossa karttumana säilytetään 1,5 prosenttina mutta eläkeiässä kokonaiskarttumaa tarkistetaan kertomalla se ikäluokakohtaisen karttuman ja 1,5 prosentin suhteella.

Kolmas vaihtoehto on, että muutosvuoteen mennessä ansaittu eläkeoikeus on karttuman osalta suojattu. Muutosvuotena eläkkeen vuotuiseksi karttumaksi saadaan 1,385 prosenttia palkasta. Tämä karttuma on siis samansuuruinen kaikilla vakuutetuilla.

Eläkkeen karttumisen lisäksi eläkeiän portaittaisen kasvattamisen yhteydessä joudutaan pohtimaan eläkkeen tulevan ajan karttumaa. Eläkeiän nostotarkasteluissa on yleensä lähdetty siitä, että tulevan ajan karttumaa lasketaan vain 65 vuoden ikään saakka. Jos eläkkeen karttuman muuttamisen lisäksi sovelletaan tätä periaatetta, tulevan ajan karttumaa leikataan ikään kuin kahdella eri tavalla.

### ***Eläkeiän nosto elinaikakerroinmallilla***

Ruotsin eläkeuudistuksessa portaittaisen eläkeiän kasvattamisen sijasta on pyritty luomaan tekniikka, joka automaattisesti korottaa eläkeikää elinajan kasvaessa. Periaatteena on, että myöhemmin syntyneille eläke pienenee, jos nämä siirtyvät vanhuuseläkkeelle samassa iässä

kuin aiemmin syntyneet ja elinajan kasvu jatkuu. Eläkkeen tasoa voi kuitenkin parantaa jatkamalla työntekoa pitempään kuin aiemmin syntyneet ikäluokat.

Ruotsin mallissa käytetään ns. jakolukutekniikkaa ja se sopii hyvin eläkejärjestelmään, jossa eläkkeen pohjana ei ole prosentuaalinen eläkekarttuma eläkepalkasta, vaan suoraan mak-suista karttunut eläkepääoma.

Suomalaiseen, prosentuaaliseen eläkekarttumaan perustuvaan eläkejärjestelmään vastaava tekniikka voidaan luoda määrittelemällä ns. elinaikakerroin. Nykysääntöjen mukainen vanhuuseläke kerrotaan elinaikakertoimella, jolloin tuloksena on uuden eläkejärjestelmän vanhuuseläke. Eläkkeen varhentamisen ja lykkäämisen vaikutukset sisältyvät kertoimeen ja se ottaa huomioon iän, josta eläkkeelle lähdetään, sekä on jossain määrin riippuvainen käytetystä korkokannasta.

Ruotsin mallin mukainen jakoluku toimii silloin kun eläkejärjestelmässä on etuutena vain vanhuuseläke. Elinaikakerroin on mahdollista sovittaa myös eläkejärjestelmään, jossa on mukana varhaiseläkkeitä. Työkyvyttömyyseläkkeen voi ajatella karttuvan nykysäännösten mukaan niin, että työkyvyttömyyseläkkeen jatkona myönnetään vanhuuseläke 65-vuoden iässä. Työkyvyttömyyseläkkeen osalta pitäisi kuitenkin päättää,

- tarkistetaanko eläkkeen määrää elinaikakertoimella heti eläkkeen alkaessa,
- tarkistetaanko eläkkeen määrää elinaikakertoimella vasta eläkkeen muuttuessa vanhuuseläkkeeksi vai
- säilytetäänkö eläke alkumääränsä tasoisena (indeksillä korotettuna) elämän loppuun saakka.

Elinaikakertoimen tekniikkaa on käsitelty perusteellisemmin eläkeikätyöryhmän muistiossa (Lindell 1999).

#### 7.2.2.4. Varhaiseläkkeiden ehtoihin liittyvät muutokset

Varhaiseläkkeet määrittyvät eläkeoikeuden saamisen edellytysten ja eläkkeen tasoa koskevien säännösten avulla. Yhtenä saamisedellytyksenä kaikissa eläkelajeissa on säädetyn ikärajan täyttäminen. Nykyisten säännösten mukaan työttömyys- ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja on 60 vuotta. Osa-aikaeläkkeen ikäraja on vuoden 2002 lopussa päättyvän ko-keilun ajan 56 vuotta. Pysyvän lain mukaan ikäraja on 58 vuotta.

Varhaiseläkkeille siirtymisvauhti on tärkein tekijä eläkkeelle siirtymisiän nostamistavoitteen kannalta. Varhaiseläkkeelle siirtymisen vähentäminen eläkkeiden tasoa pudottamalla edellyttäisi ilmeisesti puolestaan niin suuria muutoksia, että niille eläkkeelle siirtyjille, joilla ei ole muita vaihtoehtoja, aiheutuisi toimeentulo-ongelmia.

Viime vuosikymmenellä toteutetut ikärajojen nostot ovat osoittaneet, että suotuisissa taloudellisissa oloissa ikärajojen nostaminen vähentää työelämästä poistumista ja lisää ikääntyneiden työttömien työllistymistä. Suotuisat taloudelliset olot ja työelämän laatu eivät ole ensisijaisesti eläkepolitiikalla hoidettavia asioita. Kun työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä, on todennäköistä, että sekä työnantajien että työntekijöiden tarve varhaiseläkkeisiin vähenee.

Suomalaisessa työeläkejärjestelmässä etuusperusteisuuden ja vakuutusperiaatteen toteutuminen muiden kuin vanhuuseläkkeiden osalta on pyritty varmistamaan ns. tulevan ajan oi-

keuden avulla. Tulevan ajan oikeus tarkoittaa sitä, että oikeus eläkkeeseen muodostuu paitsi ennen eläketapahtumaa suoritetun työn pohjalta myös eläketapahtumasta eläkeikään karttuvaksi ajateltavasta turvasta. Tulevalta ajalta eläkettä karttuu 50 ikävuodesta eteenpäin vähemmän kuin työnteosta: ajanjaksolla iästä 50 ikään 60 tulevan ajan eläkettä karttuu 1,2 prosenttia vuodessa ja tästä eteenpäin 0,8 prosenttia vuodessa.

Nykyisin tulevan ajan oikeus on periaatteessa heti 'täydellinen', kun oikeuden piiriin pääsee. Oikeuden piiriin pääsyn keskeinen kriteeri on, että edellisten kymmenen vuoden aikana on vähintään vuosi eläkelakien piirissä olevaa työskentelyaikaa. Lisäksi eläkkeen pitää alkaa periaatteessa suhteellisen nopeasti työnteon päättymisen jälkeen, joskin väliaikaa pidentävät erilaiset jälkikarenssiajat.

Tulevan ajan oikeuden dikotominen määräytyminen periaatteessa kahden vaihtoehdon, toisaalta täyden tulevan ajan ja toisaalta tulevan ajan oikeuden puuttumisen välillä tekee menettelystä tietyllä tavalla yksinkertaisen. Menettely ei kuitenkaan ole täysin ansioeläkejärjestelmän periaatteiden mukainen. Ratkaisussa tulevan ajan oikeuden saamisen tai menettämisen välillä kyse saattaa olla päivän tai parin eroista työsuhteen kestossa tai työsuhteen päättymisestä kuluneessa ajassa. Se koetaan usein mielivaltaiseksi tai epäoikeudenmukaiseksi, koska tulevan ajan oikeuden saamisella saattaa olla ratkaisevan suuri merkitys maksettavan eläkkeen määrän kannalta.

Tulevan ajan oikeuden saamiseen liittyvät ehdot lisäävät rekisteritiedon tarvetta työeläkejärjestelmässä ja järjestelmän hoitokuluja. Seuraavassa pohditaan tulevan ajan oikeuden määrittelyä paremmin ansioeläkkeen periaatteiden mukaiseksi.

### ***Pro rata -menetelmä työkyvyttömyyseläkkeiden ja eläkkeiden tulevalle ajalle***

Tarkastellaan vaihtoehtoa, jossa myös tulevaa aikaa 'ansaittaisiin'. Käytännössä se tarkoittaa, että oikeus tulevaan aikaan karttuisi sen pohjalta, minkä osan aiemmasta mahdollisesta työskentelyajasta on ollut työelämässä. Mallia kutsutaan tästä syystä pro rata –menetelmäksi ja kaavamaisesti tulevan ajan eläke lasketaan kaavasta:

Tulevan ajan eläke =  
(työvuodet/aktiiviaika) x tuleva aika x karttumisprosentti x (työuran ansiot / työvuodet).

Pro rata –menettelyn ongelmana on, että nuorempien työntekijöiden työkyvyttömyysturva muodostuu sangen alhaiseksi erityisesti silloin, jos heidän työvuotensa ovat vajaat esimerkiksi opiskelun vuoksi. Tästä syystä mallia joudutaan täydentämään sallimalla tietty määrä palkatonta aikaa ilman, että se vaikuttaa tulevan ajan eläkkeen määrään.

### ***Tulevan ajan eläke viiden viimeisen vuoden ansioiden pohjalta***

Pro rata –menetelmässä todettujen ongelmien välttämiseksi on pohdittu menettelyä, jossa eläke perustuu viiden viimeisen vuoden ansioihin. Päivärahat (työttömyys-, sairaus-, vanhempain- jne.) tai niiden perusteena olevat ansiot otetaan huomioon tulevan ajan eläkettä parantavana tekijänä.

Lähtökohtana on, että oikeus tulevan ajan eläkkeeseen on kaikilla. Tulevan ajan eläkkeen määrä voi kuitenkin vaihdella suuresti ja sen määrä voi olla myös nolla, jos viiden vuoden tarkastelujaksolla ei ole lainkaan eläkkeeseen oikeuttavia tuloja.

#### 7.2.2.5. Työnteon jatkamisen kannusteiden parantaminen

Työnantajien työn teettämisen ja työntekijöiden työn teon kannustimia voidaan pyrkiä lisäämään varhaiseläkkeiden rahoitusta ja etuusperusteita muuttamalla. Tutkimusten mukaan taloudellisilla kannustimilla on vaikutusta työntekijän eläkkeelle jäämiseen (Hakola 2002). Taloudellisten kannusteiden merkitys on suurempi työttömyyseläkejärjestelmässä ja yksilöllisissä varhaiseläkkeissä kuin työkyvyttömyyseläkkeissä. Ilmeisesti myös osaaikaeläkkeissä kannustimilla on vaikutusta. Työnantajan taloudellisten kannusteiden merkityksestä iäkkäiden työntekijöiden irtisanomiselle on vähemmän tutkittua empiiristä tietoa. Asiaa tarkastellaan laajemmin tuonnempana.

#### ***Työnantajien työeläkemaksujen määrittäminen nykyistä ikäneutraalimmin***

Varhaiseläkejärjestelmät ovat olleet yksi toimialojen rakennemuutoksen väline (Hytti 1998). Työntekijän työkyvyttömyysriski ja kuolemanvaara kasvavat iän karttuessa, joten suurtyönantajien työeläkemaksut kohoavat iän myötä, millä on epäilty olevan kielteisiä vaikutuksia ikääntyvien työntekijöiden työn saantiin ja työssä pysymiseen.

Varsinaisen suurtyönantajan työeläkevakuutusmaksun lisäksi erikseen merkitystä on omavastuumaksuilla, joiden merkitys yli 800 työntekijän yrityksissä saattaa muodostua huomattavaksi. Tällaisella työnantajalla on 80 prosentin omavastuu työkyvyttömyyseläkkeen tai työttömyyseläkkeen kustannuksista. Suuren työnantajan omavastuumaksut saattavat siis kohota sangen huomattaviksi työntekijän lähtiessä varhaiseläkkeelle. Tällaisten maksujen pelko voi korkeamman ikäriippuvan maksuprosentin lisäksi estää työnantajaa palkkaamasta vanhempia työntekijöitä.

Toinen puoli asiaa on, että juuri huomattavan suuriksi kohoavat omavastuumaksut ovat tärkeä tekijä siinä suhteessa, että työnantajat ovat katsoneet kuntoutukseen panostamisen mielekkääksi. Vaikka korkeat maksut saattavat ehkäistä ikääntyneiden työllistymistä, ne myös siis jossain määrin pienentävät vaaraa joutua tarpeettomasti eläkeputkeen. Edelleen voidaan todeta, että omavastuutekniikan johdosta palvelukseen otettu vanhempi työntekijä saattaa eläkemaksujen kannalta olla suurtyönantajalle ilmainen edellyttäen, että hänen työkyvystään pidetään huolta. Työnantajan riskiä uusien työntekijöiden eläkekustannuksista on myös pienennetty muuttamalla maksutekniikkaa pari vuotta sitten niin, että tietyn ajan työsuhteen alusta lukien omavastuukustannuksilta välttyään.

Omavastuutekniikalla lienee vaikutuksia ikääntyneempien työllistymiseen. Omavastuutekniikasta luopuminen on tuskin eläkepoliittisesti viisasta, sillä se ilmeisesti vähentäisi kannusteita tukea työntekijöiden työkyvyn säilymistä. Omavastuutekniikan aiheuttamaa yhteistä kustannusta eläkkeelle siirtymisen yhteydessä voitaisiin lieventää omavastuisuus säilyttäen, jos vastaavia eläkekustannuksia varten ryhdyttäisiin rahastoimaan etukäteen.

#### ***Varhaiseläkkeiden kannustinvaikutukset ja vakuutusperiaatteen kehittäminen***

Vakuutusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että maksettavan eläkkeen ("eläkevirran") pääoma-arvo lähenee maksettujen maksujen pääoma-arvoa. Pääoma-arvojen suhteet ovat riippuvaiset muun muassa diskonttaamisesta käytettävästä korosta, eläkkeelle siirtymisestä ja kuolemanriskin ikäprofiilista. Täysin vakuutusperiaatteen mukaan toimivassa eläkejärjestelmässä eläkemenojen osuus työtuloista on pitkällä aikavälillä riippumaton kansalaisten eläkkeellesiirtymisiään valinnoista.

Useissa kansainvälisissä ja joissakin kotimaisissa puheenvuoroissa on katsottu, että varhaiseläkejärjestelyt tekevät eläkkeelle siirtymisen työntekoa järkevämmäksi valinnaksi. Perusajatuksena on, että varhaiseläkkeelle siirtyminen on helpoin ja edullisin vaihtoehto. Työkyvyttömyyden tapauksessa ei yleensä muita vaihtoehtoja enää ole. Jos varhaiseläkkeelle voidaan siirtyä työntekijän tai työnantajan omien valintojen mukaan, kannustinkysymyksillä on merkitystä.

Jos eläkejärjestelmässä katsotaan olevan mahdollisuuksia varhaiseläkkeelle siirtymiseen työntekijän tai työnantajan valinnoin, olisi selvitettävä millä ehdoilla työntekijät olisivat yleensä halukkaita jatkamaan työntekoa. Edellisten toteamusten valossa näyttää ilmeiseltä, että puhtaasti aktuaarinen kannustinvaikutusten vertailu ei riitä päätelmien tekoa varten. Aktuaarisesti reilu eläkevakuutus on sellainen, jossa koko loppuelämän eläkkeiden pääoma-arvo - kuolemanriski huomioon otettuna - on riippumaton siitä, missä iässä eläke alkaa. Kuukausieläke on sitä alempi, mitä aiemmin siirtyy eläkkeelle.

### ***Joustava eläkeikä***

Kansalaisten elämäntilanne, motivaatio ja mahdollisuudet työntekoon sekä työuran pituus vaihtelevat huomattavasti nykyisen eläkeiän tienoilla. Yksikäsitteisesti määritelty eläkeikä ei ole paras mahdollinen ratkaisu, asetetaanpa tämä ikä mihin tahansa. Yhden eläkeiän politiikalla ei myöskään saavuteta parasta mahdollista tulosta työpanoksen ja talouden kasvun kannalta, koska työhalukkuutta ja –mahdollisuuksia jää käyttämättä.

Joustavaan eläkeikään pitää liittää mahdollisimman paljon aktuaarisuutta. Samaan ikävälisiin kohdistetut varhaiseläkemuodot eivät sovi kovin hyvin rinnalle. Nykyiset varhennettu ja lykäty vanhuuseläke ovat aktuaarisia, mutta ei-aktuaariset varhaiseläkkeet ovat kilpailleet menestyksellä suosiosta varhennetun vanhuuseläkkeen kanssa. Kuten aiemmin todettiin, eläkeikävalintaa ei aktuaarisessakaan järjestelmässä voi jättää täysin avoimeksi, vaan ikärajat on perusteltua määritellä sellaisiksi, että suurin osa on valmis jättämään työuran juuri sillä ikävälillä. Talouden kasvumahdollisuuksien takia jonkinmääräinen tavoitteellisuus työuran jatkamisen suuntaan on ikärajoissa myös perusteltua, vaikka aktuaarisuuden takia menorasitus ei kevenisikään.

Kun keskimääräinen elinaika pitenee, ikärajoja olisi nostettava aktuaarisuuden ylläpitämiseksi ja menorasituksen vakioimiseksi. Tässä yhteydessä viitataan aiemmin selostettuihin tekniikoihin, joilla voidaan vastata elinajan pitenemiseen.

Joustavaan eläkeikään liittyvästä työuran pidentämiskannustimesta on kysymys vasta sitten, kun eläke on määritellyn ikävälän loppupäässä aktuaarisesti avokätisempi kuin alkupäässä. Kun eläkkeen kertymisvauhti ja aktuaariset kertoimet ja mahdolliset kannustinelementit vaikuttavat samaan aikaan joustavan eläkeiän alueella, mukaan lukien kansaneläkkeen työ-eläkevähenteisyys ja verotuksen progressiivisuus, rakennelmasta tulee kansalaisen näkökulmasta liian monimutkainen ja kannustavuus voi hämärtyä.

### ***Maksun ja etuuden yhteyden tiivistäminen***

Maksun ja etuuden tiivis yhteys tarkoittaa etuusperusteisessa ansiosidonnaisessa järjestelmässä sitä, että eläkeoikeutta kertyy aina kun maksuakin maksetaan ja että tosiasiallinen kertymisvauhti suhteessa tuloihin on aina sama. Nykyisessä työeläkelainsäädännössä tästä poiketaan siinä, että eläkeoikeutta ei kerry työskentelystä alle 23-vuotiaana eikä toisaalta yhteensovitusrajan (yleensä 60 prosenttia korkeimmasta eläkepalkasta) saavuttamisen

jälkeen. Toisaalta, mikäli yhteensovitus ei rajoita, ikävuosina 60 – 65 kertyy eläkettä 2,5 prosentin karttumalla vuodessa, kun vauhti muuten on 1,5 prosenttia vuodessa.

Myös eläkepalkan laskenta työsuhteittain viimeisten työvuosien perusteella aiheuttaa eroja eläkkeen tosiasialliseen kertymisvauhtiin. Maksun ja etuuden yhteyden tiivistäminen vähentää työeläkemaksun veroluonnetta ja lisää työn tarjonnan kannustimia.

Eläkepalkan laskenta perustui aiemmin neljän viimeisen vuoden ansioihin. Vuoden 1996 alusta alkoi vielä kesken oleva siirtymävaihe siihen, että eläkepalkka määräytyy kymmenen viimeisen vuoden indeksillä samaan tasoon saatettujen ansioiden perusteella. Pitkän työsuhteen loppupuolen palkkoihin painottuva eläkepalkan laskenta perustuu siihen ajatukseen, että eläkkeen tulisi tukea saavutetun kulutustason säilyttämistä. Maksun ja etuuden yhteyden tiivistäminen puolestaan edellyttäisi, että eläkepalkka määräytyisi koko työuran palkkojen perusteella.

#### 7.2.2.6. Eläkkeiden rahoitus ja rahastointi

##### ***Työeläkerahastoinnin lisääminen***

Aiempien vuosien laskelmissa saatiin tuloksia, joissa eläkekustannuksiin ja –maksuihin tuli selvä ”piikki”, kun suuret ikäluokat olivat eläkkeellä. Maksupiikin välttämiseksi harkittiin mahdollisuutta tasoittaa työeläkevakuutusmaksua niin, että eläkerahastointia purettaisiin sopivaksi katsotussa määrin.

Ennusteissa ei ole perusteltua olettaa odotettavissa olevan elinajan kasvun päättymistä. Elinajan jatkuva kasvu merkitsee tulevaisuuden kannalta, että eläkkeelle siirtyvien ikäluokkien koon pienentymisestä huolimatta eläkekustannus ei käännykään aikaisempien ennusteiden tapaan selvään laskuun. Eläkerahastoinnin suurimittainen purkaminen ei tasoi maksukehitystä. Nykyisetkin rahastointisäännöt johtavat siihen, että kun suuret ikäluokat ovat siirtyneet eläkkeelle, rahoitukseen käytettävien säästettyjen eläkevarojen määrä kasvaa eläkkeensaajien lukumäärää vastaavasti. Koko eläkemenojen kasvua ei siis tarvitse rahoittaa maksunkorotuksilla.

Julkisella sektorilla tulevaisuuden eläkerasitukseen vaikuttaa myös se, että vastaisesta työnteosta karttuvia eläke-etuja heikennettiin viime vuosikymmenellä vastaamaan yksityisen sektorin eläkekarttumaa. Sen vuoksi julkisen sektorin eläke-ennusteissa on edelleen havaittavissa edellä mainittu menopiikki. Kuntien eläkevakuutuksessa toteutetaankin rahastointia niin, että tulevaisuuden suunnitelmiin kuuluu rahastoinnin purkaminen maksukehityksen tasoittamiseksi. Valtion eläkerahastossa suunnitellaan samantapaista rahastointiuraa. Erityisesti valtion eläkejärjestelmästä on yksityistämisten myötä siirtynyt työntekijöitä muiden eläkelakien piiriin, mikä on vaikuttanut samaan suuntaan.

Rahastoinnin maksuvaikutus riippuu ensisijaisesti siitä, miten hyviä sijoitustuottoja saavutetaan. Peruslaskelmaan perustuvassa TEL-maksulaskelmassa on oletettu, että sijoitukset tuottavat reaalisesti keskimäärin 3,5 prosenttia vuodessa. Nimellinen tuotto eli vastaava tuottovaatimus olisi kahden prosentin vuotuisella inflaatiovauhdilla keskimäärin 5,6 prosenttia vuodessa. Jos tuotto olisi 0,5 prosenttia korkeampi eli reaalityttö 4 prosenttia, TEL-maksutaso olisi pitkällä aikavälillä 1,5 prosenttia alempi kuin peruslaskelmassa. On tärkeää, että työeläkevarojen sijoitustuotot ovat mahdollisimman korkeat ja että nämä tuotot ohjataan eläketurvan pitemmän aikavälin rahoitukseen.

Eläkekustannusten oikean kohdentumisen ja sukupolvien välisten siirtojen vähentämisen takia voitaisiin suurten ikäluokkien työuran vielä jatkuessa kerätä jonkin verran nykyisiä perusteita korkeampaa maksua, josta korotus rahastoitaisiin. Eliniän odotetaan olevan sitä pitempi, mitä myöhemmin syntyneestä ikäluokasta on kysymys. Vanhuuseläkemaksun kuolevuusperusteet seuraavat sukupolvittain pitenevää elinikää, mutta rahastoimattomien indeksitarkistusten osuus eläkkeissä kasvaa eliniän pidentyessä.

### ***Pakolliset yksilölliset eläketilit***

Eläketileihin on maailmalla viime vuosikymmeninä kohdistunut kasvavaa mielenkiintoa. Tilimalliin liittyy rahastoinnin lisäämisen ohella maksun ja etuuden tiivis yhteys. Kaikentyyppinen rahastoinnin lisääminen vahvistaa vakuutusperiaatetta silloin, kun odotettavissa on maksun nousua jakojärjestelmässä. Rahastointi vahvistaa tässä tilanteessa vakuutusperiaatetta, kun verrataan sukupolvia toisiinsa. ETLAn ja ETK:n rahastointia koskevan tutkimusraportin (Lassila ja Valkonen 1999) mukaan rahastointia ei kuitenkaan kannata tästä syystä lisätä ainakaan ns. täyteen rahastointiin asti.

Eläketileissä ainoa kannustimien vääristymä tulee sen kannattajien mielestä pakollisuudesta, jolla turvataan eläkejärjestelmän kattavuus ja estetään haitallinen valikoituminen. Sijoitusriski voidaan eläketileissäkin säilyttää vakuutuslaitoksilla kuten nykyisinkin työeläkejärjestelmässä ja yksityisvakuutuksessa. Vakuutusmaksun maksajat eivät kannata sijoitusriskiä muissa kuin sijoitussidonnaisissa vakuutuksissa. On myös mahdollista, että vakuutetulla on suurempi valintamahdollisuus sijoitustoimintaa koskevien päätösten osalta, jolloin he joutuvat kantamaan riskiäkin suuremmassa määrin kuten Ruotsin eläketilijärjestelmässä. Tilille karttuneet varat olisivat omaisuuden suojan piirissä.

### ***Yksityisen vapaaehtoisen eläkevakuuttamisen lisääminen***

Lakisääteinen eläkejärjestelmä takaa kohtuullisen eläkeajan toimeentulon ja kohtuullisessa määrin myös kulutustason säilymisen kaikilla työuran tulojen tasoilla. Etuusperusteisessa järjestelmässä toimeentulon taso on suhteessa oman työuran toimeentuloon sekä työiässä olevien toimeentuloon niin riskitön kuin mahdollista.

Kansalaiset varautuvat eläkeikäänsä monin tavoin mahdollisuuksiensa mukaan. Suurella osalla on esimerkiksi eläkkeelle siirtyessä omistusasunto. Samoin muuta varallisuutta on monissa muodoissa suorista osakeomistuksista lähtien. Näihin sijoituksiin sisältyy paitsi tuotto-odotus, myös riski. Yksityinen vapaaehtoinen eläkevakuuttaminen on yksi sijoitusinstrumentti, jolla pyritään rahoittamaan itse eläkkeelle siirtymisen varhennus tai lakisääteisen eläkkeen lisä. Myös näihin vakuutuksiin sisältyy vakuutuksen ehdoista riippuen riskiä enemmän tai vähemmän.

Keskustelua on käyty siitä, onko näihin vakuutuksiin sijoitetun pääoman tuoton perusteltua olla verovapaata, erityisesti kun eläke- ja työllisyyspolitiikassa pyritään myöhentämään eläkkeelle siirtymistä. Toisaalta osa Euroopan unionin muistakin jäsenmaista on ottanut tai ottamassa eläkepolitiikassa käyttöönsä saman instrumentin, yksityisten eläkevakuutusten tuottojen verovapauden.

#### 7.2.2.7. Indeksijärjestelmä eläke- ja maksutason sopeutuksessa

Etuuksien indeksisidonnaisuus on sopimus, jonka takaavat kulloisetkin maksajat. Sen vuoksi indeksissä painotetaan myös maksajan maksukyvyyn kehitystä. Indeksisidonnaisuus ei kuitenkaan ole niin vahva sopimus, että indeksisäännöstö kuuluisi omaisuudensuojan piiriin edes työeläkkeissä, joissa kertynyt eläkeoikeus toteutettuine tarkistuksineen kuuluu omaisuudensuojan piiriin. Tämä on tulkittu siten, että eläkkeen tai eläkeoikeuden reaaliarvoa (ostovoimaa) ei saa systemaattisesti vähentää myöhemmillä tarkistuksilla tai niiden poisjättämisellä.

Maksajan näkökulma pitää siis ottaa huomioon. Sen vuoksi nousee kysymys, mitkä vaihtelut toisaalta saajapuolella, toisaalta maksajapuolella tulisi ottaa automaattisesti indeksisidonnaisuudella huomioon, toisin sanoen mille seikoille indeksissä pannaan painoa. Indeksien rakenteella voidaan määrittää se, onko eläkejärjestelmä etuusperusteinen vai maksuperusteinen.

Jos indeksi on riippumaton maksajien taloudellisesta asemasta, indeksijärjestelmä on etuusperusteinen. Jos indeksi on riippuvainen vain maksajien taloudellisesta asemasta, järjestelmä on maksuperusteinen. Edellisessä maksajat kantavat riskit, jälkimmäisessä ne tulevat eläkkeensaajien kannettaviksi. Jälkimmäisessä taloudellinen kestävyys on taattu, mutta ei eläkkeensaajien toimeentulo eikä sosiaalinen kestävyys. Poliittista kestävyyttä luonnehtinee se, että maksajan ja saajan taloudellisen tilan muutokset ovat indeksissä sellaisessa suhteessa, että sopimus pysyy voimassa. Sopimuksen pysyvyyteen vaikuttavat muutkin kuin hetkelliset olosuhteet, muun muassa se, että maksajista tulee ennen pitkää saajia.

Eläkepalkan laskennassa ja kertyneiden eläkeoikeuksien tarkistuksissa käytettävä aktiivajan indeksi vertautuu vakuutetun näkökulmasta säästöjen riskittömään tuottoon, yleiseen hintojen ja ansioiden muutokseen tai omaan ansiokehitykseen. Oman ansiokehityksen merkitys eläkkeen alkumäärässä on riippuvainen siitä, minkä painon uran viimeiset ansiot eläkepalkan laskennassa saavat. Työsuhteittain määräytyvässä eläkkeessä osa painosta jakautuu aikaisemmille palkoille, jos työsuhteita on enemmän kuin yksi.

Jos eläkepalkka olisi yhtä kuin viimeisen työvuoden ansio kuten TEL:ssä aluksi, maksujen ”tuottoaste” vaihtelisi vakuutettujen kesken huomattavasti. Mitä enemmän painottuu yleinen hintojen tai palkkojen kehitys eli mitä useammat vuosiansiot yleisellä kehityksellä indeksoituina ovat laskennassa mukana, sitä pienempi on maksujen tuottoasteen hajonta vakuutettujen joukossa. Hinta- ja ansiotasomuutosten keskinäinen painosuhde ”yleisen kehityksen” indeksissä liittyy siihen, mikä keskituotto maksuille annetaan. Toinen näkökohta on se, miten indeksi suhteutuu ansiotasokehitykseen uran eri vaiheissa. Alkupuolella yksilön ansiokehitys on keskimäärin nopeampaa ja loppupuolella keskimäärin hitaampaa.

Maksussa olevien eläkkeiden indeksoinnissa on eläkkeensaajan näkökulmasta merkityksellistä, miten eläkkeen ostovoima seuraa halutun kulutustason muutoksia ja toisaalta, miten asema tulojakaumassa kehittyy.

Kansalaisen kannalta sopivaa maksujen ja etuuden suhdetta toteuttava järjestelmä ei ole välttämättä taloudellisesti kestävä. Kestämättömyys voi tarkoittaa myös sitä, että maksuja kerätään liikaa suhteessa etuuksiin. Jos maksun ja etuuden suhdetta joudutaan ajan oloon muuttamaan, olisi suotavaa, että muutokset eivät olisi äkillisiä tai suuria myöskään maksajan kannalta, puhumattakaan eläkkeensaajasta etuusperusteisessa järjestelmässä. Näistä lähtökohdista on kehitelty indeksejä, jotka ottavat huomioon väestösuhteiden, työllisyyden



ja palkkatason muutoksia eli lyhyen ja pitkän aikavälin talous- ja väestökehityksen vaihtelua.

Seuraavassa luettelossa on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana keskustelussa olleita nykyiselle vaihtoehtoisia työeläkkeiden indeksijärjestelmiä:

- ansiotasoindeksin painon nostaminen 50 prosentista aktiivien indeksitarkistuksissa enintään 100 prosenttiin,
- sopeutusindeksi,
- palkkasummaindeksi,
- PasTEL-indeksi,
- puoliväli-indeksin palauttaminen eläkkeisiin,
- keskipalkkajärjestelmässä parannettu indeksi yli 50-vuotiaille,
- kaikille eläkeläisille nykyinen vanhuuseläkeläisten indeksi ja
- kaikkiin eläkkeisiin hintaindeksi.

Kussakin indeksijärjestelmän muutosehdotuksessa painotetaan edellä selostettuja näkökohtia eri tavoin. Esimerkiksi ansiotasoindeksin painon korottaminen eläkepalkan laskennassa ja eläkeoikeuksien indeksitarkistuksissa painottaa maksujen tuottonäkökulmaa.

Sopeutusindeksissä painotetaan suhdannevaihteluihin sopeutumista niin, että maksutaso olisi vakaampi kuin nykyisessä. Tämä on mahdollista vain vähentämällä eläketason vakautta. Sopeutusindeksissä käytetään hintaindeksiä lisättynä ennalta sovitusta muutosvauhdista eli sopeutustasosta (esimerkiksi 1,2 prosenttia vuodessa) poikkeavalla reaaliomuutoksella. Tällä tarkistettaisiin sekä eläkeoikeuksia että eläkkeitä. Poikkeama on tavoitteen mukaan taantumassa negatiivinen ja korkeasuhdanteessa positiivinen. Sopeutustaso asetetaan niin, että pitkällä aikavälillä kustannus on sama kuin nykyjärjestelmässä.

Palkkasummaindeksissä tavoitellaan lyhyen aikavälin maksun vakautuksen lisäksi pitkän aikavälin vakautta, koska myös väestökehitys vaikuttaa palkkasummaan. PasTEL-indeksi on muuten sama kuin nykyinen, paitsi että nykyisessä indeksissä ansiotasoindeksi korvataan palkkasummaindeksillä.<sup>82</sup> Eläkkeet ovat ennustettavammalla kuin palkkasummaindeksissä, mutta vältetään ansiotasoindeksin mahdollisen reaalinousuun vaikutukset työvoiman tarjonnan niukentuessa.

Ansiotasoindeksin lisäpainotus maksussa olevien eläkkeiden indeksissä korostavat tulonjakonäkökulmaa eläkeläisten kannalta. Vastaavasti painon vähentämisehdotuksissa pyritään eläkemaksun nousupaineen purkamiseen.

#### 7.2.2.8. Periaatesopimus työeläkkeiden kehittämisestä

Työmarkkinaosapuolet tekivät marraskuussa 2001 periaatesopimuksen yksityisen sektorin työeläkkeiden kehittämisestä. Sopimusta täydennettiin syyskuussa 2002. Sopimuksessa on otettu kanta suureen osaan edellä esitetyistä kehittämisvaihtoehdoista.

Elinajan kasvaessa jatkuvasti eläkevuosien ja työssäolovuosien suhde kasvaa, jolloin vakuutusmaksut nousevat rahoitustavasta riippumatta, jos etuustaso pidetään samana. Kestävä ratkaisu on vakauttaa eläkkeellä oloajan ja työuran suhde. Sopimuksen ensisijainen

---

<sup>82</sup> Lassila ja Valkonen (2000)

tarkoitus on sen toteuttaminen kannustamalla työuran pidentämiseen. Sopimuksen mukaan varhaiseläkelajeja lakkautetaan, maksun ja etuuden yhteyttä tiivistetään ja pitkästä työurasta ansaittavaa etuustasoa nostetaan. Samalla vanhuuseläkkeen alkamisiästä tehdään joustava ikävälillä 62 – 68.

Keskeistä on, että työelämän ja siitä saatavan toimeentulon tulisi aina olla ensisijainen eläkkeeseen nähden. Sen vuoksi panostetaan työelämän kehittämiseen, toteutetaan oikeus ammatilliseen kuntoutukseen ja muutenkin kehitetään valmiuksia kuntoutukseen.

Sopimuksen mukaan työttömyyseläke- ja yksilöllinen varhaiseläke lakkaavat siirtymäaikojen jälkeen. Viimeinen työttömyyseläke on maksussa vuonna 2014. Osa-aikaeläkkeen 56 vuoden alaikärajakokeilu päättyy ja ikäraja palautuu pysyvästi 58 vuoteen vuoden 2005 alussa. Osa-aikaeläkkeelle siirtyminen pienentää vastedes vanhuuseläkkeen määrää, jotta täysipäiväinen työ olisi eläkekertymän kannalta osa-aikatyötä kannattavampaa. Osa-aikaeläkkeestä karttuu vanhuuseläkettä 0,75 prosenttia vuodessa, kun kertymävauhti nyt on 1,5 prosenttia vuodessa.

Vuodesta 2005 alkaen ei enää määritellä työsuhdekohtaista eläkepalkkaa, vaan eläkeoikeutta kertyy karttumaprosentin ilmaisema määrä maksetusta palkasta. Eläkeoikeuden kertymisen alkamisikä alennetaan 23 vuodesta 18 vuoteen ja päättymisikä nostetaan 65 vuodesta 68 vuoteen. Ikävuosina 53-62 eläkettä kertyy 1,9 prosenttia palkasta. Ikävuosina 63 – 67 otetaan käyttöön kannustinkarttuma 4,5 prosenttia vuodessa, kun nykyisin superkarttuma on 2,5 prosenttia vuodessa ikävuosina 60 – 64. Näihin muutoksiin liittyy 60 prosentin yhteensovitusrajan luopumiseen.

Nykyinen eläkkeen karttuminen palkattomilta ajoilta ei ole täysin tyydyttävällä tasolla. Sopimuksessa on ehdotettu palkattomien aikojen eläkekarttuman uudistamista. Tarkasteltavia palkattomia aikoja olisivat ainakin sairauspäiväraha-aika, vanhempainraha-aika, opiskeluaika ja aika, jolta saadaan kotihoidon tukea.

Sopimuksen mukaan kertyneen eläkeoikeuden (eläke ei vielä maksussa) tarkistuksissa ryhdytään käyttämään TEL-indeksin sijasta eläkepalkkakerrointa. Kerroin lasketaan antamalla ansiotasoindeksin muutokselle 80 prosentin ja kuluttajahintaindeksin muutokselle 20 prosentin paino. Ansiotasoindeksin painon korottaminen parantaa eläkekarttuman arvon säilymistä eläkkeelle siirtymiseen mennessä, vahvistaa maksun ja etuuden yhteyttä sekä vähentää työeläkemaksun veroluonnetta.

Kiinteä ikäväli ja kannustinkarttumat johtaisivat pitenevän eliniän oloissa siihen, että eläkevuosien ja työuran suhde alkaisi ennen pitkää kasvaa uudelleen. Syyskuussa 2002 sovittiin, että vuodesta 2010 alkaen eläkkeiden alkumäärää tarkistetaan elinaikakertoimella, joka lasketaan viiden viime tilastovuoden kuolevuuden perusteella. Kunkin vuoden elinaikakerroin saadaan vertaamalla 62-vuotiaan eläkkeen pääoma-arvoa vastaavalla menettelyllä laskettuna pääoma-arvoon vuonna 2009. Kunkin yksivuotiskohortin eläkeaikakerroin määritellään siis sinä vuonna, jona kohortti täyttää 62 vuotta. Eläkkeen alkamisvuosi ei vaikuta kertoimen arvoon.

Tasaisen maksukehityksen kannalta rahastointiasteella ja varojen tuotolla on keskeinen merkitys. Työeläkemaksun kohoamista voidaan saada tasaisemmaksi lisäämällä aluksi rahastointia. Sopimuksen mukaan lisärahostointi toteutetaan keräämällä tasausrahastoon 7,5 prosenttia palkkasummasta yli nyky säännösten tuottaman tason vuoteen 2013 mennessä.

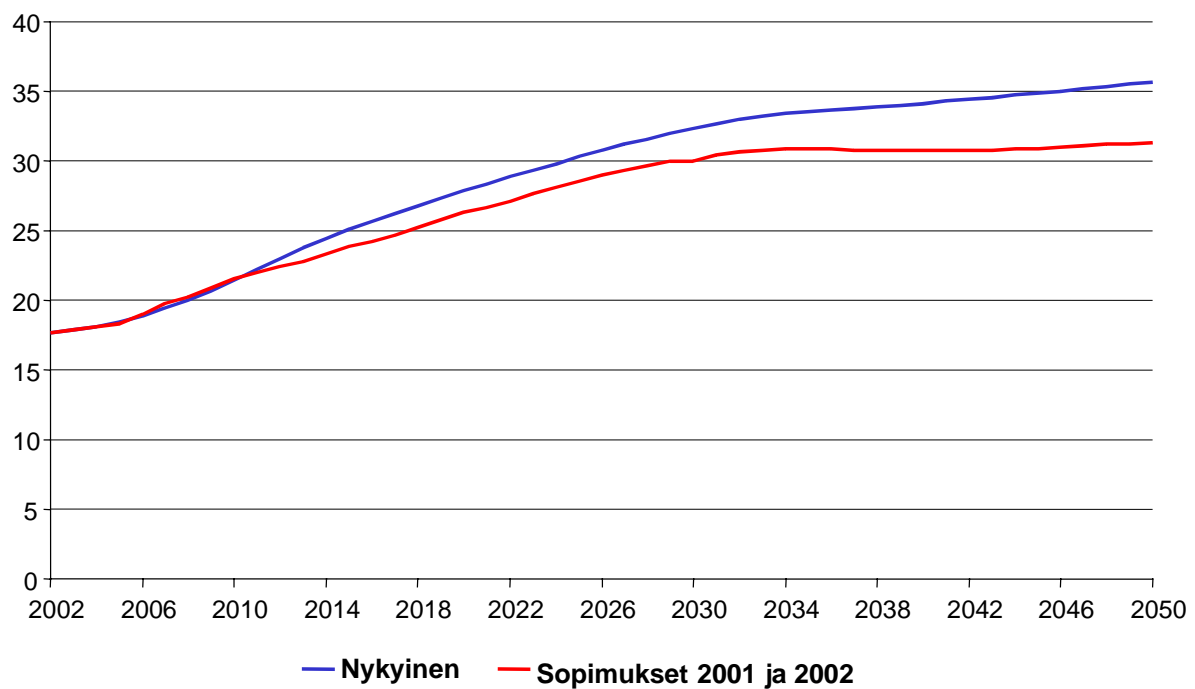
### *Arvioita eläkesopimuksen vaikutuksista*

Eläketurvakeskuksessa tehtyjen arvioiden mukaan sopimus nostaisi kohtalaisen talouskehityksen oloissa työllisyyttä pitkällä tähtäyksellä noin 80 000 henkilöllä, jos yksityisaloilla sovittuja muutoksia sovelletaan myös julkisilla aloilla. Arviossa on oletettu, että eläkkeellä olevat eivät ole samanaikaisesti työssä. Jos eläkkeellä olevia on samanaikaisesti työssä, eläkemenojen osuus työtuloista alenee jäljempänä esitettävään verrattuna, koska työtulot kasvavat enemmän kuin eläkemenot ”lisätyössä” ansaitusta 1,5 prosentin vuosivauhdilla kertyvästä eläkkeestä.

Sopimuksen vaikutus keskimääräiseen eläkkeelle siirtymisikään on arviolta 1,5 vuotta pitkällä aikavälillä. Toimikunnan peruslaskelman väestö- ja työllisyyskehityksen ja aiemmin tehtyjen päätösten vaikutus mukaan luettuna eläkkeelle siirtyminen myöhentyy pitkällä aikavälillä yli kolme vuotta eli nousee nykyisestä noin 59 vuodesta runsaaseen 61 vuoteen.

Seuraavassa kuviossa esitetään arvio sopimuksen vaikutuksesta yksityisalojen palkansaajien työeläkemenojen osuuteen vakuutetuista työtuloista.

Kuvio 222. Periaatesopimuksen vaikutus työeläkemenojen osuuteen työtuloista yksityisaloilla vuoteen 2050



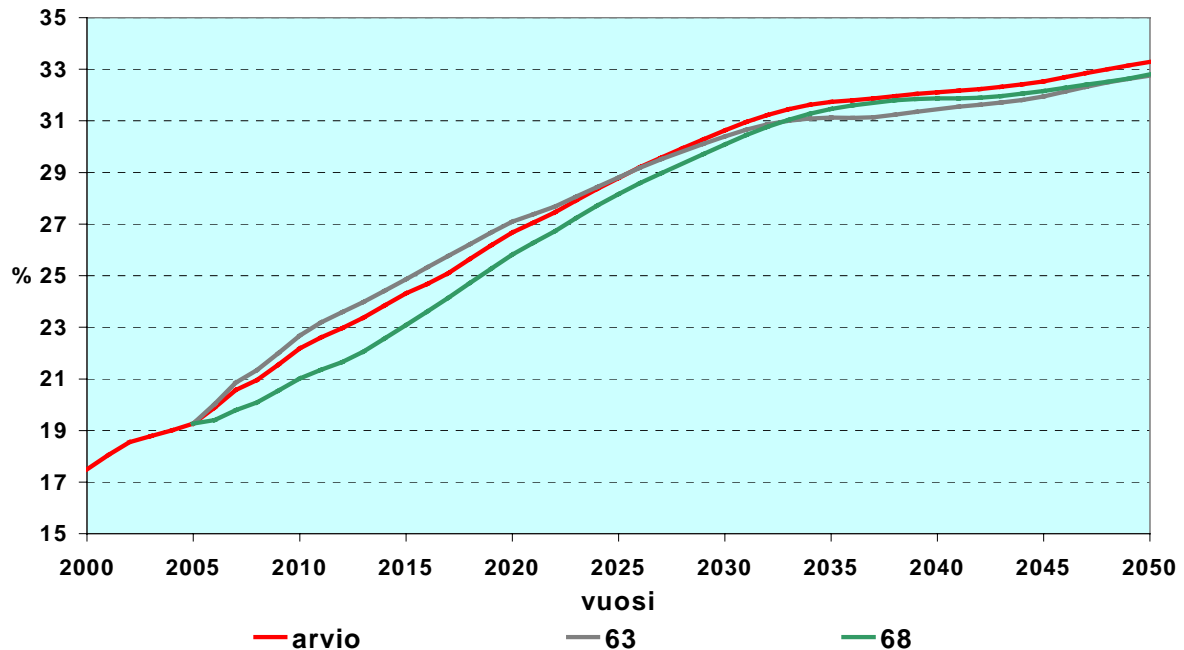
Lähde: Eläketurvakeskus

Sopimus vähentää yksityisalojen työeläkemenojen nousupainetta neljällä prosenttiyksiköllä pitkällä aikavälillä. Jos sopimus laajennetaan julkiselle sektorille, suhteellinen menovaikutus on samaa suuruusluokkaa. Näissä menoarvioissa eivät ole mukana palkattomista jaksoista kertyviin eläkkeisiin liittyvät muutokset.

Seuraavassa kuviossa tarkastellaan eläkemenojen työtulo-osuuden herkkyyttä vakuutettujen eläkeikävalintojen suhteen yksityisaloilla. Kuvioon on piirretty edelliseen kuvioon sisältynyt perusarvio marraskuun 2001 sopimuksen vaikutuksesta sekä eläkemenojen ura kahdessa ääritapauksessa. Toinen ääritapaus on se, että kaikki, jotka eivät vielä ole eläkkeellä,

siirtyvät eläkkeelle 63-vuotiaina ja toinen se, että kaikki, jotka välttyvät työkyvyttömyydeltä, jatkavat työssä 68 vuoden täyttämiseen asti.

Kuvio 223. Työeläkemenojen työtulo-osuuden herkkyys eläkeiän valinnalle yksityisaloilla vuoteen 2050 (huom. katkaistu akseli)



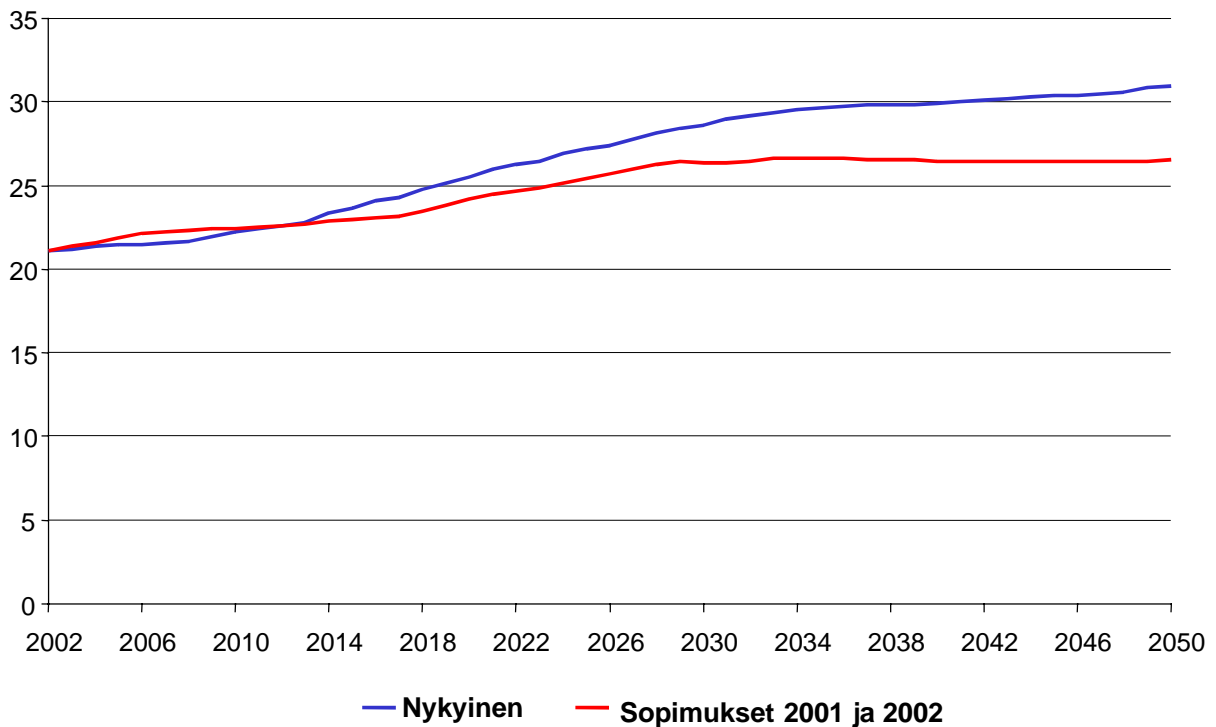
Suhteelliset työeläkemenot ovat likimain riippumattomia vakuutettujen eläkeikävalinnoista. Alkuvuosina kustannukset alenevat, jos vakuutetut lykkäävät eläkkeelle siirtymistään ja eläkkeitä on tällöin vähemmän maksussa. Kun myöhemmin näin hankitut korkeammat eläkekertymät lankeavat maksuun ja tilanne tasoittuu.

Riippumattomuus eläkeikävalinnasta merkitsee, että sopimuksen mukainen joustavaan eläkeikään liittyvä eläkkeen määräytyminen on keskimäärin aktuaarista. Jos valikoitumista tapahtuu siten, että eläkkeelle lähtevät varhemmin ne, joilla on keskimääräistä suurempi eläkekertymä suhteessa työtuloihin, eläkemenot ovat jonkin verran suuremmat kuin tässä esitetty perusarvio. Eläkekertymä on suuri suhteessa saatavissa oleviin työtuloihin, jos henkilön ura on laskusuunnassa tai ura on jo pitkä. Toisaalta eläkekertymä on pieni suhteessa saatavissa olevaan työtuloon, jos ura on noususuunnassa tai se on lyhyt. Todennäköisempää on, että nousujohteisella uralla olevat jatkavat työelämässä pitkään useammin kuin ne, joiden eläkekertymä on suhteellisen suuri.

Eläkemenoja nostavaa valikoitumista olisi myös se, että ne, joilla on jäljellä paljon elin-aikaa siirtyvät myöhemmin eläkkeelle kuin ne, joilla on vähän elin-aikaa.

Kun menokehitykseen yhdistetään työeläkevarojen tuotto-odotus (3,5 prosenttia vuodessa) ja varojen kehitys, saadaan seuraavan kuvion mukainen TEL-maksutasovaikutus.

Kuvio 224. TEL-kokonaismaksut prosentteina palkoista vuosina 2002 – 2050



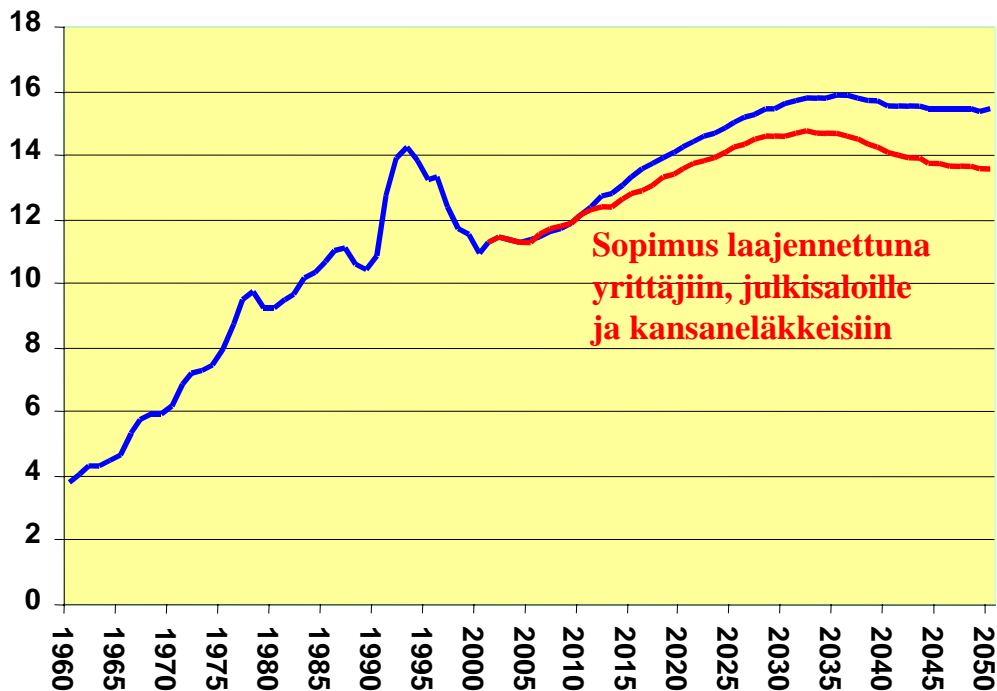
Lähde: Eläketurvakeskus

Sopimuksen vaikutus TEL-maksutasoon on runsaan neljän prosenttiyksikön aleneminen peruslaskelman mukaisesta pitkällä aikavälillä.

Seuraavassa kuviossa esitetään arvio eläkemenojen muutoksesta suhteessa bruttokansantuotteeseen, kun sopimus on laajennettu julkisaloille, palkattomien jaksojen menovaikutusarvio on liitetty mukaan karkeasti arvioiden, samoin kuin sopimuksen soveltaminen kansaneläkejärjestelmässä. Näiltä osin arvio täsmentyy myöhemmin, kun säädösten valmistelu etenee.

Kansaneläkkeiden menoarvio on laadittu Kansaneläkelaitoksessa. Arviota tehtäessä on oletettu, että kansaneläke alkaa samaan aikaan kuin työeläke. Kansaneläke on vain pienten työeläkkeiden saajilla ja heidän on tässä oletettu siirtyvän eläkkeelle 63 – 65 –vuotiaina. Kansaneläkkeessä ei ole varhennusvähennystä ja eläkkeitä tarkistetaan hintaindeksin perusteella.

Kuvio 225. Kokonaiseläkemenot prosentteina bruttokansantuotteesta vuosina 1960 – 2050, vuosina 2005 – 2050 nykylainsäädännön ja järjestöjen periaatesopimuksen mukaan laajennettuna julkisaloille ja kansaneläkkeisiin



Pitkällä aikavälillä eläkemenojen bruttokansantuoteosuus vähenee noin kaksi prosenttiyksikköä sopimuksen vaikutuksesta. Meno-osuus on korkeimmillaan 2030-luvun puolivälissä. Maksujen BKT-osuus on alempi (ei kuvassa), koska osa menoista rahoitetaan säästetyistä eläkevaroista. Maksurasituksen kuvaajassa ei myöskään ole erityistä huippukohtaa, koska sopimuksen mukaan vuosina 2003 - 2013 kerättävällä lisärahastolla tasoitetaan maksukehitystä. Lisärahasto on 7,5 prosenttia palkkasummasta vuonna 2013.

### *Sopimuksen jatkokehittelyä vaativat kohdat ja muut seuraamukset*

Työmarkkinajärjestöjen yksityisalojen työeläkkeitä koskevan periaatesopimuksen seurauksena sen teknisen toteutuksen suunnittelu ja sopimuksen mukaiset säännökset on otettava huomioon myös muussa lainsäädännössä. Erityisesti palkattomilta jaksoilta kertyvistä eläkeoikeuksista ja niiden rahoituksesta säättäminen vaativat suunnittelua ja uutta lainsäädäntöä.

Periaatesopimus koskee yksityisalojen palkansaajien eläkkeitä. Monista eri syistä sopimuksen periaatelinjauksia tulisi pyrkiä soveltamaan myös julkisaloiden eläkkeisiin, samoin kuin yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkkeisiin.

Suurin ongelma julkisaloille soveltamisessa lienee joustavan eläkeiän soveltaminen nykyisten eläkeikien kirjossa, erityisesti niissä tapauksissa, joissa nykyinen eläkeikä on alempi kuin 63 vuotta. Toinen sovittamistyötä vaativa kohta on yhteensovitusrajan ("prosenttikatto") ylittävien eläkekertymien käsittely, kun yhteensovitusrajasta pyritään luopumaan.

Yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkkeissä työläin kohta lieenee kannustinkarttuman soveltaminen ja vakuutetun työtulon määrittäminen, kun vakuutettu on ikänsä puolesta kannustinkarttuman alueella.

Työeläkemuuotosten ja kansaneläkkeen suhteessa tärkeimmät ratkaistavat kohdat ovat vanhuuseläkkeenä alkavan kansaneläkkeen alkamisikä, kansaneläkkeen varhennusvähennykset ja lykkäyskorotukset sekä työeläkkeen kannustinkarttuman huomioon ottaminen kansaneläkkeen suuruutta määrättäessä.

Nykyisin kansaneläkkeen vanhuuseläkkeen voi aloittaa aikaisintaan 60 vuoden iässä. Eläkkeen voi aloittaa työeläkkeen alkamisesta riippumatta. Kansaneläkkeen määrä määritetään 65 vuoden iässä alkavan työeläkkeen mukaan ja muille alkamisikävuosille on määritelty varhennusvähennykset ja lykkäyskorotukset. Työeläkkeissä erillinen varhennusvähennys ja lykkäyskorotus säilyvät tehdyn sopimuksen mukaan vain 62 vuoden iässä ja 68 vuoden täyttämisen jälkeen. Vähennykset ja korotukset sisältyvät kannustinkarttumaan.

Jos kansaneläkkeessä luovuttaisiin varhennusvähennyksistä ja lykkäyskorotuksista, varhentaajille annettaisiin kansaneläkkeen tasokorotus ja lykkääjien eläkettä alennettaisiin nykyäänöksiin verrattuna. Ainakin jos kansaneläkkeen alkaminen ei ole sidoksissa työeläkkeen alkamiseen, lieenee perusteltua säilyttää vähennykset ja korotukset. Toisaalta karttuneen työeläkkeen saa alentamattomana 63 vuoden iässä ja kansaneläkkeen aktuaarinen varhennusvähennys kohdistuisi vain pientä työeläkettä saavien kokonaiseläkkeeseen. Samoin 63 – 64 vuoden iässä nykymääritelmien työkyvyttömyiksi tulevien kansaneläke olisi pienempi kuin nyt, jos ei säilytetä erillistä kansaneläkkeen työkyvyttömyysharkintaa ko. iässä. Viime mainittua ongelmaa voitaisiin lieventää ilman työkyvyttömyyseläkeratkaisuja jatkamalla sairausvakuutuksen päivärahan maksamista 65 vuoden täyttämiseen, jos kansaneläkkeessä on varhennusvähennys.

Kansaneläke on työeläkevähenteinen. Indeksitarkistuksista johtuvat työeläkkeen reaalisetkaan korotukset eläkkeelle siirtymisen jälkeen sekä varhennusvähennykset ja lykkäyskorotukset eivät kuitenkaan vaikuta kansaneläkkeeseen. Työeläkkeitä koskevasta sopimuksesta seuraa, että kansaneläkeläissa on otettava kanta työkyvyttömyyseläkkeen kompensatiokorotuksen ja kannustinkarttuman kansaneläkevaikutuksiin. Nykyisen säännösten seurailu johtaa siihen, että kompensatiokorotus ei vähennä kansaneläkettä. Kannustinkarttumaan sisältyvät sekä nykyäänösten mukainen karttuma että varhennus ja lykkäys, joista vain karttuma on vaikuttanut kansaneläkkeeseen. Jos koko kannustinkarttuma alentaa kansaneläkettä, pienen työeläkkeen kerryttäneiden kannustinkarttumasta leikataan kansaneläkkeessä puolet pois sen lisäksi, että verotus luonnollisesti leikkaa osansa kuten muiltakin.

TEL-maksun kestävä taso on peruslaskelman oletuksilla ja työmarkkinajärjestöjen sopimuksen vaikutukset huomioon otettuna 2 – 3 prosenttiyksikköä palkoista nykyistä korkeampi. Kestävä maksutaso on se, johon maksu olisi heti nostettava ja jossa se on pidettävissä, kun etuustaso määräytyy samoin säännöksiin koko tarkastelujakson ajan ja jakson lopussa, esimerkiksi vuonna 2050 tai vuonna 2100, rahastojen varallisuus suhteessa palkkoihin on sama kuin nykyäänöksiin lasketun maksun perusteella. Ennen pitkää kestävä maksutaso on alempi kuin nykyäänöksiin määräytyvä. Kestävän maksutason vastakohta ei siis ole järjestelmän romahduttava maksutaso, vaan kaikki maksutasot, joita on välttämättä tulevaisuudessa muutettava vähintään vähän.

Kansaneläkemenojen suhde maksupohjaan alenee ja näin ollen kestävä kansaneläkemaksun taso on nykyistä alempi. Kestävän maksutason toteuttaminen jakojärjestelmässä on hypoteettista, koska varojen tai velkojen kumuloiminen ei ole mahdollista.

Työeläkkeiden kestävä maksutaso on oletusten perusteella nykyistä maksutasoa korkeampi suurten ikäluokkien eläkkeiden jakojärjestelmästä rahoitettavan osan takia sekä siksi, että nykyistä syntyvyyttä vastaava kestävä maksutaso olisi jonkin verran korkeampi. Pitenevään elinaikaan liittyvien eläkkeiden - tai yleisemmin eläkeiän kulutuksen - rahoitus ei ole vakiolisella tai supistuvalla väestöllä kestävällä tavalla mahdollista muuten kuin vakauttamalla työuran ja eläkkeellä oloajan suhde. Tämä riippuvuus on kaikissa rahoitustavoissa, myös julkiseen tai yksityiseen säästämiseen perustuvassa rahoituksessa. Elinaikakertoimella eläketasoa muutetaan toteutuneen elinajan muutoksen perusteella normeeraamalla eläketaso aluksi samaksi kuin kertoimen käyttöönottoajankohdan lainsäädännössä. Jos normeerattua eläketasoa pitää kertoimen perusteella alentaa, kansalainen voi reagoida pidentämällä työuraansa ja kartuttamalla lisää eläkettä.

Rahastointiteknisessä mielessä myös varojen reaalityötojen parantaminen on rahastoinnin lisäämistä, koska koko järjestelmän kulloisenkin tuottovaatimuksen ja rahastokoron (3 prosenttia vuodessa) erotus lisätään vanhuuseläkkeiden katteena oleviin varoihin.

### **7.2.3. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoituksen uudistaminen**

#### **7.2.3.1. Johdanto**

Nykyisin kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoitus kytkeytyvät toisiinsa siten, että kansaneläkevakuutuksen rahoitusjäämät siirretään kattamaan sairausvakuutuksen rahoitusvajetta. Tästä syystä, vaikka niiden rahoitus rakentuu eri periaatteille, on realistisen suunnittelun toteuttamiseksi syytä tarkastella niitä myös yhtenä kokonaisuutena. Peruslaskelmassa kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitus on nykyisillä vakuutusmaksuperusteilla pysyvästi epätasapainossa pitkälle tulevaisuuteen. Kansaneläkevakuutukseen nykyisillä maksuperusteilla syntyvä rahoitusylijäämä ei riitä kattamaan sairausvakuutukseen syntyvää rahoitusvajetta, vaan valtio joutuu tasapainottamaan rahoitusta takuusuorituksin vuosikymmeniä tulevaisuuteen. Peruslaskelmassa kansaneläkkeiden ja muiden vähimmäisetuuksien oletetaan kehittyvän pelkästään elinkustannusten nousun tahdissa pitkällä aikavälillä. Seurauksena väestöryhmien tuloerot kasvavat. Jos laskelmaa tältä osin halutaan korjata joko kansaneläkkeen tasokorotuksin tai paremmalla indeksillä, rahoituksen epätasapaino kasvaa peruslaskelmassa entisestään.

Sairausvakuutuksen rahoitus on nykyisillä vakuutusmaksuperusteilla pysyvästi epätasapainossa pitkälle tulevaisuuteen. Sairausvakuutuksen tulot kattavat vain kolme neljännessä menosta. Ensisijaisena tavoitteena on saada sairausvakuutuksen rahoitus tasapainoon. Sen lisäksi tarvitaan rahoituksen rakenteellista uudistamista. Jos tavoitteena on korostaa vakuutusperiaatetta sairausvakuutuksen rahoituksessa, sairausvakuutus on tarpeellista jakaa rahoituksellisesti kahteen osaan, työtulovakuutukseen ja sairaanhoitovakuutukseen.

Kansaneläkevakuutuksen rahoitus on nykyisillä vakuutusmaksuilla riittävä. Tulot kattavat menot ja ylijäämää syntyy pitkällä aikavälillä. Se johtuu siitä, että kansaneläkevakuutuksen menojen kasvu pysyy väestön ikääntymisestä huolimatta hillittynä, kun taas vakuutusmaksutulot kasvavat palkkojen nousun tahdissa. Se sallii periaatteessa nykyjärjestelmässäkin työnantajan vakuutusmaksujen alentamisen. Ongelmia rahoituksessa tulee, jos työnantajan



vakuutusmaksuja alennetaan tätä nopeammin tai poistetaan kokonaan. Tällöin myös kansaneläkejärjestelmän rahoituksessa syntyy huomattava vaje, joka edellyttää uusia rahoitusjärjestelyjä.

Kansaneläkelaitoksen hoitaman sosiaaliturvan rahoitusperiaatteet eivät ole riittävän selkeitä. Maksuvalmiuden hoitoon tarkoitetut puskurirahastot vastaavat vain parin viikon menoja eivätkä turvaa maksuvalmiutta satunnaisten tulojen ja menojen heilahtelujen eivätkä talouden häiriöiden varalta.

Kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoitus on ollut poukkoilevaa. Se vaikeuttaa rahoituksen vakaata hoitoa ja pitkäjänteistä suunnittelua. Maksuperusteita on muutettu usein ja muutoksiin ovat vaikuttaneet muutkin näkökohdat kuin menojen kattaminen tai hyvän rahoituksen tavoitteet.

#### 7.2.3.2. Uudistamisen tavoitteita

Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen kestävä rahoituksen kehittämisen tavoitteiksi voidaan asettaa rahoituksen riittävyys, turvaavuus ja selkeys. Maksuperusteiden tulisi määräytyä siten, että valtion takuusuorituksiin turvaudutaan vain poikkeustapauksissa. Sekä rahoitusperiaatteiden että maksuperusteiden tulisi olla vakaita ja pitkäjänteisiä.

Sosiaalivakuutuksessa vähimmäisturvaan, ansioturvaan ja täydentävään turvaan eivät välttämättä sovellu samat rahoitusperiaatteet. SOMERA-toimikunnan rahoituksen alaryhmä piti keskeisenä ohjenuorana rahoituksen järjestämisessä kolmijakomallia. Sen mukaisesti vähimmäisturva rahoitettaisiin veroilla tai veroluonteisilla maksuilla, ansioturva työnantajien ja työntekijöiden maksamilla vakuutusmaksuilla ja täydentävä turva vakuutetun maksuilla. Tätä ajattelutapaa on käytetty hyväksi myös kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoituksen selkeyttämisessä ja uudistamisvaihtoehtoja muotoiltaessa.

Kansaneläkevakuutukseen ja sairausvakuutukseen kuuluu hyvin monimuotoisia etuuksia, kuten vähimmäisturvan takaavia etuuksia, ansioihin suhteutettuja etuuksia sekä sairaudesta ja kuntoutuksesta aiheutuneiden kustannusten korvauksia vakuutetuille ja työnantajille. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoituksen lähtökohdaksi ei sovi pelkkä vakuutusperiaate eikä pelkkä verorahoitus, koska vain osa etuuksista on ansioihin suhteutettuja tai vähimmäisturvaa. Rahoituksen kokonaisratkaisun tulisi löytyä erilaisten näkökohtien kombinaationa tai kompromissina, koska kansaneläkelaitoksen monimuotoisiin etuuksiin ei ole olemassa yhtä ainoata ”oikeaa” rahoitusperiaatetta. Rahoitusta voidaan kuitenkin selkeyttää rahoittamalla ansiosidonnaiset etuudet palkkaperusteisin työnantajien ja työntekijöiden vakuutusmaksuilla.

Jäljempänä on tarkasteltu kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitustilannetta ensin nykyisin rahoitusperustein. Sen jälkeen on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja rahoituksen uudistamiseksi erikseen kansaneläkevakuutuksesta ja sairausvakuutuksesta. Lopuksi on laadittu yhteenveto eri vaihtoehtojen vaikutuksista.

#### 7.2.3.3. Rahoitustilanne nykyisin rahoitusperustein

Peruslaskelma on laadittu siitä lähtökohdasta, että rahoitusrakenne ja maksuperusteet säilyvät pitkälti nykyisen kaltaisina:

### **Peruslaskelma:**

- Nykyisillä rahoitusperiaatteilla jatketaan. Peruslaskelmaa esitellään luvussa 6.3.

#### *Kansaneläkevakuutus*

- Työnantajien kansaneläkemaksut säilyvät nykyisellä tasolla
- Valtio maksaa osuuden etuuksista ja nimellisen vakioisen alv-erän,
- Rahastosiirto kansaneläke- ja sairausvakuutuksen välillä jatkuu

#### *Sairausvakuutus*

- Työnantajien ja vakuutettujen sairausvakuutusmaksut säilyvät nykytasolla
- Ei jakoa työtulo- ja sairaanhoitovakuutukseen
- Valtio maksaa vähimmäisetuudet
- Valtion takuusuoritus tasapainottaa tulot ja menot

Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen keskeisin ongelma on nykyisin maksuperustein sairausvakuutukseen muodostuva reaalisesti kasvava rahoitusvajaus, joka katetaan peruslaskelmassa valtion takuusuorituksin ja rahastosiirrolla kansaneläkevakuutuksesta. Tätä rahoitusvajetta ei kyetä kattamaan kuin pieneltä osin kansaneläkevakuutukseen kertyvällä ylijäämällä, vaan vaje on katettava reaalisesti kasvavalla valtion takuusuorituksella, joka on alunperin tarkoitettu vain tilapäisen rahoitusepätasapainon poistamiseen. Rahoitusongelman perussyynä on sairaus- ja kansaneläkevakuutusmaksujen vaiheittainen alentaminen laman jälkeen. Samanaikaisesti kun menot ovat kasvaneet, tulot ovat reaalisesti vähentyneet.

#### 7.2.3.4. Rahoitustasapainon palauttamisen edellyttämät vakuutusmaksujen muutokset

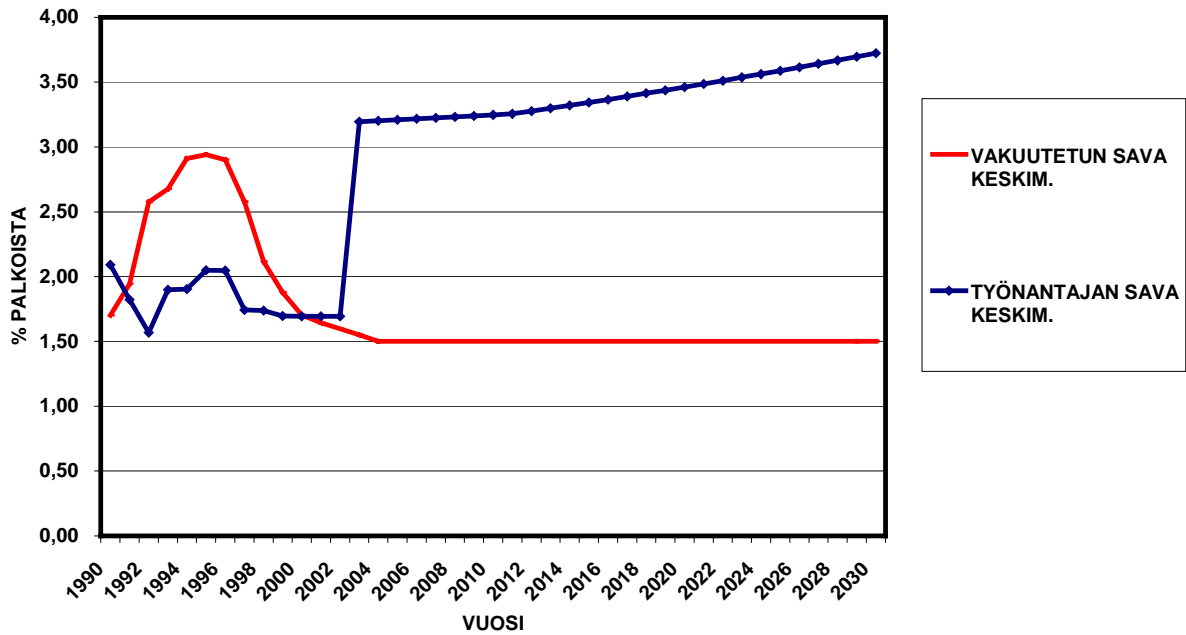
Rahoitustasapainon palauttaminen sairausvakuutuksessa vaihtoehdossa, jossa ei tehdä rakenteellisia muutoksia, edellyttää tuloperusteiden tuntuva korotusta. Seuraavassa on arvioitu näiden korotusten suuruus. Samalla on arvioitu, millaista maksujen alentamista edellyttäisi kansaneläkevakuutuksen rahoituksen tasapainottaminen. Tällöin on oletettu, että menokehitys on vertailulaskelman mukainen, ja että rahoitusrakenne on nykyisenkaltainen, ts. rahoitukseen osallistuisivat kaikki nykyiset rahoittajatahot. Kriteerinä rahoitustasapainon saavuttamiselle on tässä tarkastelussa otettu se, ettei valtion takuusuoritusta tarvita eikä rahastosiirtoja tehdä. Korotustarve on laskettu vaihtoehtoisesti olettaen, ettei muita toimenpiteitä toteuteta samanaikaisesti ja että rahoitus voidaan hoitaa vuoteen 2010 asti ilman takuusuorituksia. Lisäksi on oletettu, ettei valtion rahoitusosuutta sairausvakuutuksessa ja kansaneläkevakuutuksessa muuteta.

#### Muutostarve

Työnantajan sairausvakuutusmaksu	1,5 %-yksikköä
Vakuutetun sairausvakuutusmaksu	1,4 %-yksikköä
Työnantajan kansaneläkemaksu	-0,3 - -1,0 %-yksikköä,

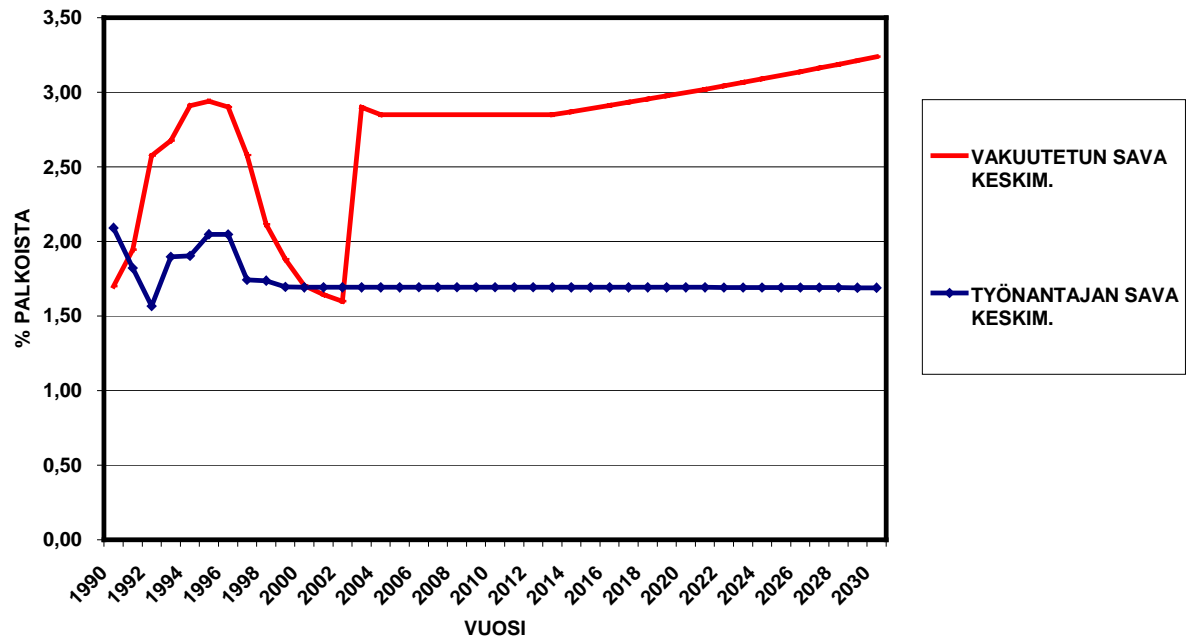
Työnantajan keskimääräinen 1,7 prosentin suuruinen sairausvakuutusmaksu olisi korotettava 3,2 prosenttiin vuonna 2003 ja 3,7 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä, jos sairausvakuutuksen rahoitus halutaan pitää tasapainossa (kuvio).

Kuvio 226. Työnantajan sairausvakuutusmaksun korotus, % palkoilta



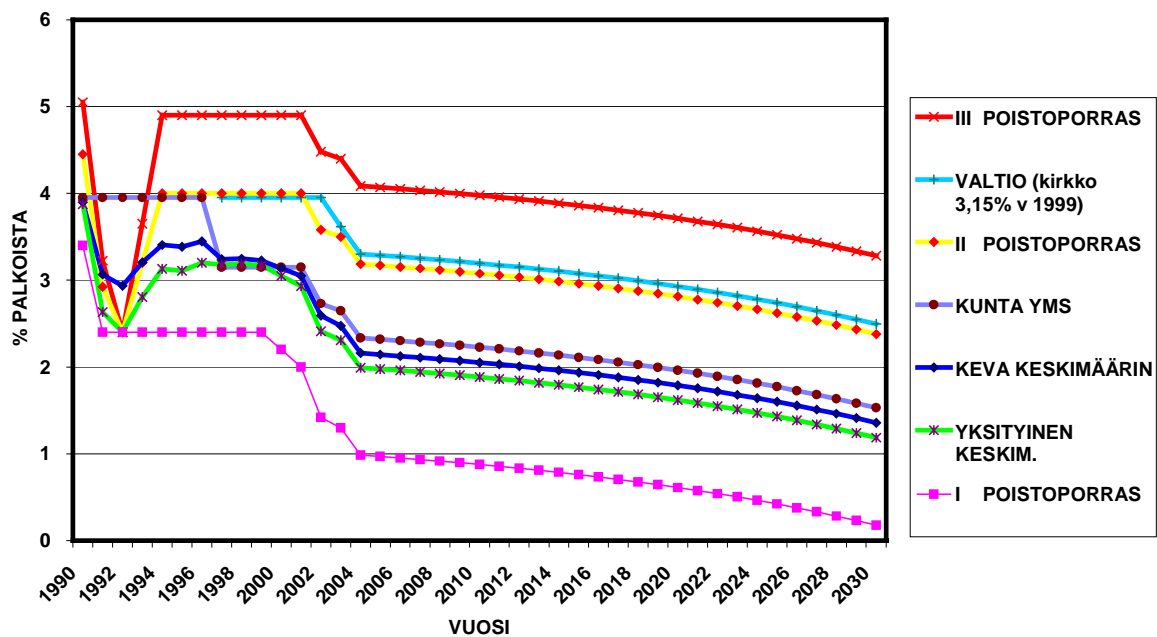
Sairausvakuutuksen rahoituksen pitäisi tasapainossa myös vakuutetun sairausvakuutusmaksun korottaminen nykyisestä 1,5 prosentista 2,9 prosenttiin ja edelleen 3,3 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä (kuvio).

Kuvio 227. Vakuutetun sairausvakuutusmaksun korotus, % palkoista



Sairausvakuutuksen kanssa samanaikaisesti tulisi tasapainottaa myös kansaneläkevakuutuksen rahoitus ja luopua nykyisestä rahastosiirrosta. Jos kansaneläkevakuutus tasapainotetaan vakuutusmaksuin, työnantajien keskimääräistä kansaneläkemaksua voidaan alentaa nykyisestä 2,5 prosentista asteittain 2 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä ja 1,4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä (kuvio).

Kuvio 228. Työnantajien kansaneläkemaksut vuosina 1990-2030



#### 7.2.3.5. Kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoituksen uudistamisvaihtoehtoja

Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen peruslaskelmassa oletettiin niin vakuutettujen kuin työnantajien vakuutusmaksujen säilyvän nykyisinä, rahastosiirron säilyvän ja valtion tasa-painottavan rahoituksen. Kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoituksen uu-distamisen yhtenä lähtökohtana voisi olla säilyttää näiden vakuutusten nykyinen rahoitus-pohja. Sekä kansaneläkevakuutuksessa että sairausvakuutuksen rahoituksessa voidaan pitää nykyiset rahoitusosuudet ja luopua rahastosiirrosta. Silloin valtion takuusuoritus sairausva-kuutukseen muuttuisi vain valtion pysyväksi meno-osuudeksi ja kansaneläke- ja sairausva-kuutuksen nykyinen rahoituspohja hyväksyttäisiin oikeaksi periaatteelliseksi rahoitustavak-si.

Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitusta voidaan selkeyttää myös periaatteellisista lähtökohdista käsin. Niin yksityis- kuin sosiaalivakuutuksessakin menot on tarkoitettu ka-tettavaksi vakuutusmaksuin. Maksujen ja etuuksien välisen yhteyden tiivistäminen edellyt-tää ainakin, että menot katetaan maksuilla. Rakenteellinen verorahoitus menojen kattami-nessa voi aiheuttaa rahoitusvastuun hämärtymistä ja ylimääräistä kierrätystä. Esimerkiksi nykyinen valtion takuusuoritus sairausvakuutukseen voi rappeuttaa päätöksentekijöiden ryhtiä (*moral hazard*). Jos menoja voidaan lisätä ilman, että vakuutusmaksuja tarvitsee ko-rottaa, päätöksentekijän ei tarvitse punnita menoja lisäävän uudistuksen hyötyjä ja maksun korottamisen haittoja vastakkain. Myöhemmin taas maksuja on vaikeampi korottaa, kun kukaan ei näe siitä mitään hyötyä. Seurauksena saattaa olla riittämättömästi punnittuja uu-distuksia ja verorahoituksen tarpeetonta verorahoituksen kasvua. Yleensä sosiaalivakuutuk-sissa kuten työeläkkeissä ja työttömyysturvassa maksut tarkistetaan vuosittain eikä raken-teellista rahoitusvajausta sallita syntyvän.

Sairausvakuutuksen rahoituksen uudistamisen lähtökohdaksi voidaan ottaa vakuutusperi-aatteen vahvistaminen. Jotta maksujen ja etuuksien välinen yhteys tiivistyisi, sairausva-kuutus on jäljempänä esitetyissä vaihtoehtoisissa rahoituksellisesti jaettu kahteen erilliseen erityyppiseen vakuutukseen, työtulovakuutukseen ja sairaanhoitovakuutukseen.

Sairausvakuutuksen työtulovakuutus sisältää sairauspäivärahat, vanhempainrahat ja kuntoutusrahat. Ne ovat työssä oleville suuntautuva vakuutus sairaudesta tai lapsen syntymästä aiheutuvan ansion menetyksen varalle. Ne rahoitetaan palkkaperusteisin työnantajan ja työntekijän sairausvakuutusmaksuin - erillään sairaanhoitokorvauksista. Valtio rahoittaisi ainoastaan vähimmäispäivärahat. Työtulovakuutukseen on tässä yhteydessä rahoituksellisesti rinnastettu myös työnantajan järjestämä ja rahoittama työterveydenhuolto.

Sairaanhoitokorvaukset - kuten lääkärinpalkkiot, lääkkeet, tutkimus ja hoito ja matkakorvaukset – sekä kuntoutus muodostavat kaikille kansalaisille suuntautuvan sairaanhoitovakuutuksen. Se rahoitetaan pääsääntöisesti vakuutetun sairaanhoitomaksulla, jota maksavat sekä palkansaaajat että eläkeläiset.

Liikenne- ja tapaturmavakuutuslaitosten erillismaksusta (noin 52 miljoonaa euroa) sairausvakuutusrahastoon luovutaan. Kunnat laskuttavat näiden vakuutusten piiriin kuuluvien asiakkaiden hoitokustannukset suoraan vakuutuslaitoksilta.

Valtion takuusuorituksista luovutaan ja korvataan vakuutusmaksurahoituksella. Se voidaan toteuttaa asteittain. Joissain seuraavissa vaihtoehtoissa valtion takuusuoritus muutetaan rakenteelliseksi valtion osuudeksi menoista.

Eri yhteyksissä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan kansaneläke ei olisi vakuutus, vaan vähimmäisturvaa, joka olisi rahoitettava pelkästään verovaroilla. Jos tämä otetaan tavoitteeksi, siihen voidaan päästä muuttamalla kansaneläkevakuutuksen rahoitusjakautumaa niin, että työnantajien vakuutusmaksuista luovutaan hitaammassa tai nopeammassa aikataulussa. Näin syntyvä rahoitusvaje kansaneläkevakuutukseen joudutaan kattamaan tällöin valtion osuudella tai arvonnalisäveron tuotolla. Jos halutaan, ettei minkään rahoittajatahon maksuosuus kansaneläke- ja sairausvakuutuksen muodostamassa kokonaisuudessa olennaisesti muutu, voidaan ajatella, että työnantajien maksuosuutta sairausvakuutuksessa ja työnantajien sairausvakuutusmaksua korotetaan samalla kun kansaneläkevakuutusmaksua alennetaan. Silloin vastaavasti valtion takuusuoritus sairausvakuutuksessa pienenee samanaikaisesti, kun rahoitusosuus kansaneläkevakuutukseen suurenee.

Jäljempänä on laadittu vaihtoehtoisia esimerkkilaskelmia, jotka perustuvat edellä mainittuihin lähtökohtiin. Kaikilla näillä rahoitusvaihtoehtoilla on joitakin yhteisiä lähtökohtia. Sekä kansaneläkevakuutuksen että sairausvakuutuksen rahoituksen tasapaino pyritään palauttamaan ja turvaamaan niille itsenäinen rahoitus. Maksutuotoilla katetaan pelkästään kansaneläke- ja sairausvakuutuksen menot ja maksukehitys määräytyy menojen perusteella. Nykyisestä rahastosiiirrosta kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen välillä luovutaan. Samoin luovutaan nykyisen kaltaisesta valtion takuusuorituksesta, mutta joissain vaihtoehtoissa valtio jää pysyväksi rahoittajaksi, mutta rahoittaa kiinteän meno-osuuden.

Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen riittävä maksuvalmius tulisi turvata. Rahoituksen vakaus ja pitkäjänteisyys edellyttää, että maksuvalmiudelle tulisi määritellä minimi- ja maksimirajat, joiden alittuminen tai ylittyminen johtaa automaattisesti maksuperusteiden muutoksiin. On arvioitava erikseen, riittääkö kansaneläkevakuutuksessa nykyinen neljän prosentin ja sairausvakuutuksessa nykyinen kahdeksan prosentin rahoitusomaisuuden minimi turvaamaan maksuvalmiuden. Seuraavissa vaihtoehtolaskelmissa on kuitenkin käytetty näitä nykyisiä minimitasoja.

Seuraavassa tarkastellaan ensin erilaisia kansaneläkevakuutuksen rahoituksen uudistamisvaihtoehtoja ja sen jälkeen vastaavasti sairausvakuutuksen rahoitusmalleja erillistarkasteluna.

#### 7.2.3.6. Kansaneläkevakuutuksen rahoitusmalleja

Tässä yhteydessä tarkastellaan vain sellaisia kansaneläkevakuutuksen rahoitusmalleja, jotka perustuvat nykyisiin rahoitusosuuksiin tai joissa työnantajan kansaneläkemaksu poistuu asteittain.

##### ***Malli 1: Nykyiset rahoitusosuudet säilyvät***

- työnantajan maksuosuus säilyy ennallaan, mutta kansaneläkemaksu alenee pitkällä aikavälillä
- valtion maksuosuus säilyy ennallaan
- rahastosiirto poistuu
- alv tasapainottaa menot

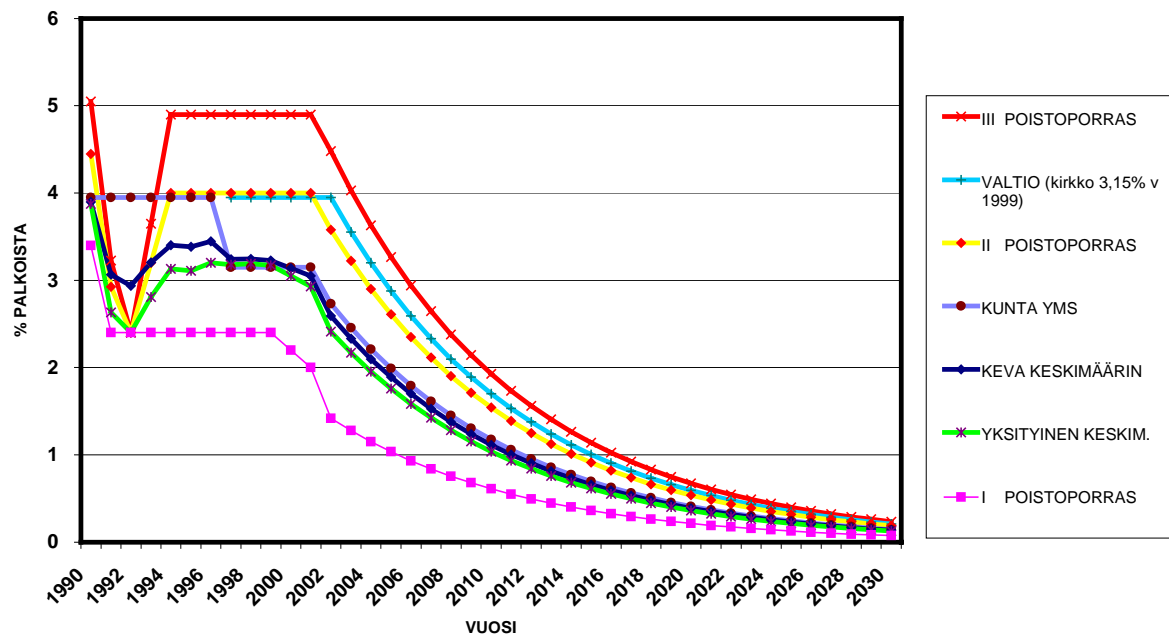
Tässä mallissa työnantajan kansaneläkemaksu alenee samassa suhteessa kuin kansaneläkemenojen kasvu alittaa palkkasumman kasvun. Työnantajan kansaneläkemaksu alenee kuitenkin hieman vähemmän kuin tapauksessa, jossa työnantaja sai kaiken hyödyn kansaneläkemenojen pienenemisestä.

##### ***Malli 2: Työnantajan kansaneläkemaksu poistuu hitaasti***

- työnantajan kansaneläkemaksu (keskimäärin noin 3 % vuonna 2001) poistuu hitaalla aikataululla
- nimellinen alv-tuotto säilyy ennallaan
- valtio osuus menoista kasvaa ja tasapainottaa menot
- ei rahastosiirtoa sairausvakuutukseen

Tässä mallissa työnantajan kansaneläkemaksu poistuu asteittain kokonaan, esimerkiksi 20 vuodessa, ja se korvautuu valtion rahoitusosuudella. Vaihtoehto merkitsee selkeää rahoitussiirtymää työnantajilta valtiolle ja lisääisi valtion budjetin loppusummaa merkittävästi. Vuonna 2001 työnantajan kansaneläkemaksun tuotto oli noin 1,6 miljardia euroa (9,4 mrd. mk).

Kuvio 229. Työnantajien kansaneläkemaksut vuosina 1990-2030

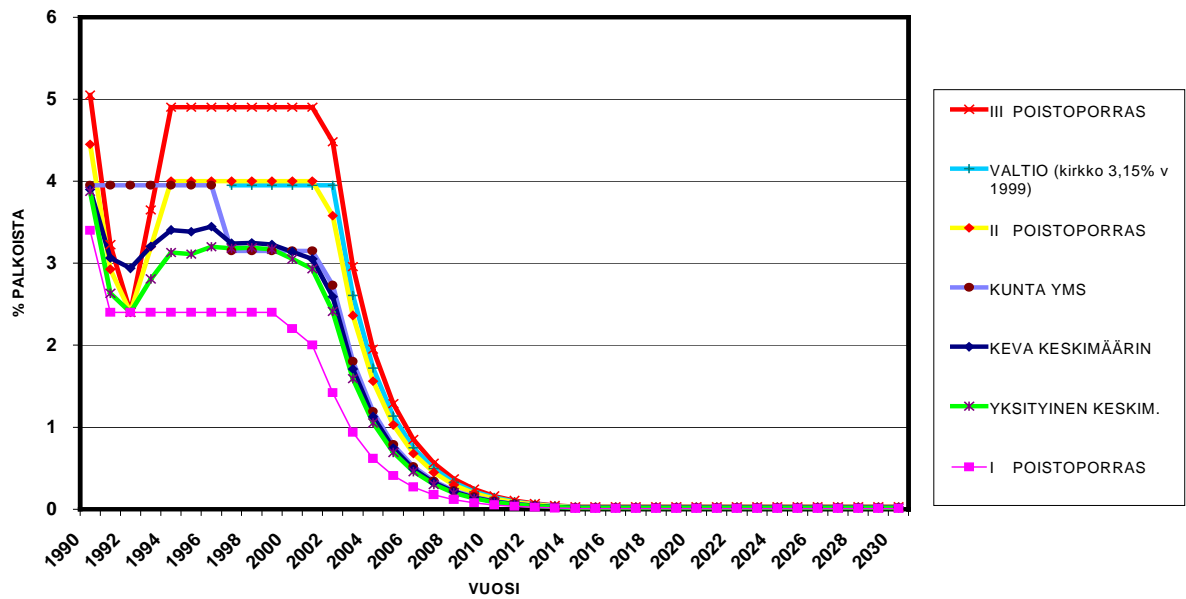


### Malli 3: Työnantajan kansaneläkemaksu poistuu nopeasti

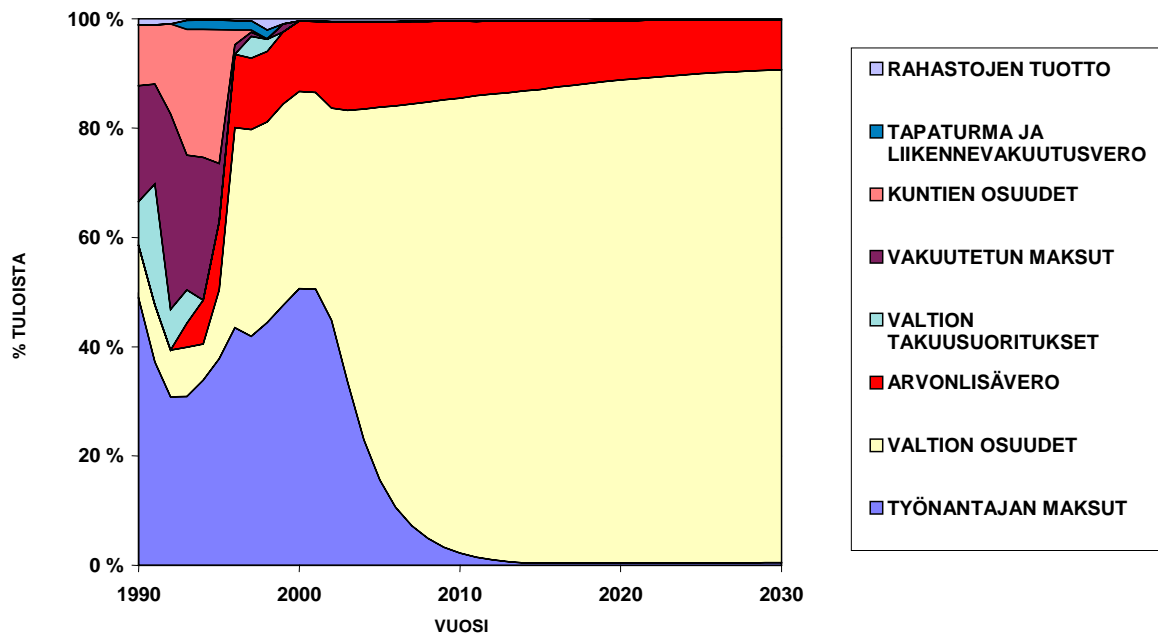
- työnantajan kansaneläkemaksu, joka oli noin 3 prosenttia vuonna 2001, poistuu nopealla aikataululla
- nimellinen alv-tuotto säilyy ennallaan
- valtionosuus menoista kasvaa ja tasapainottaa menot
- ei rahastosiirtoa sairausvakuutukseen

Tämän vaihtoehdon vaikutukset ovat samat kuin vaihtoehdossa 2, mutta työnantajan maksujen korvautuminen valtion osuuksilla on vaihtoehtoa 2 nopeampi.

Kuvio 230. Työnantajien kansaneläkemaksut vuosina 1990-2030



Kuvio 231. Kansaneläkevakuutuksen rahoitus vuosina 1990-2050 mallissa 3, % tuloista



Työnantajan kansaneläkemaksu, joka oli vuonna 2001 keskimäärin 3,05 prosenttia, poistui-  
si vuodesta 2003 alkaen kolmanneksen vuosivauhtia käytännössä vuoteen 2010 mennessä.  
Seurauksena keskimääräinen kansaneläkemaksu vuonna 2010 olisi 0,1 prosenttia.

#### 7.2.3.7. Sairausvakuutuksen rahoitusmalleja

Seuraavassa esitetään kuusi erilaista sairausvakuutuksen rahoitusmallia. Niistä malli 1 pe-  
rustuu nykyiseen rahoitusrakenteeseen ja nykyiselle rahoitusperiaatteelle. Malleissa 2 – 6  
sairausvakuutus jaetaan rahoituksellisesti kahteen osaan, työtulovakuutukseen ja sairaan-

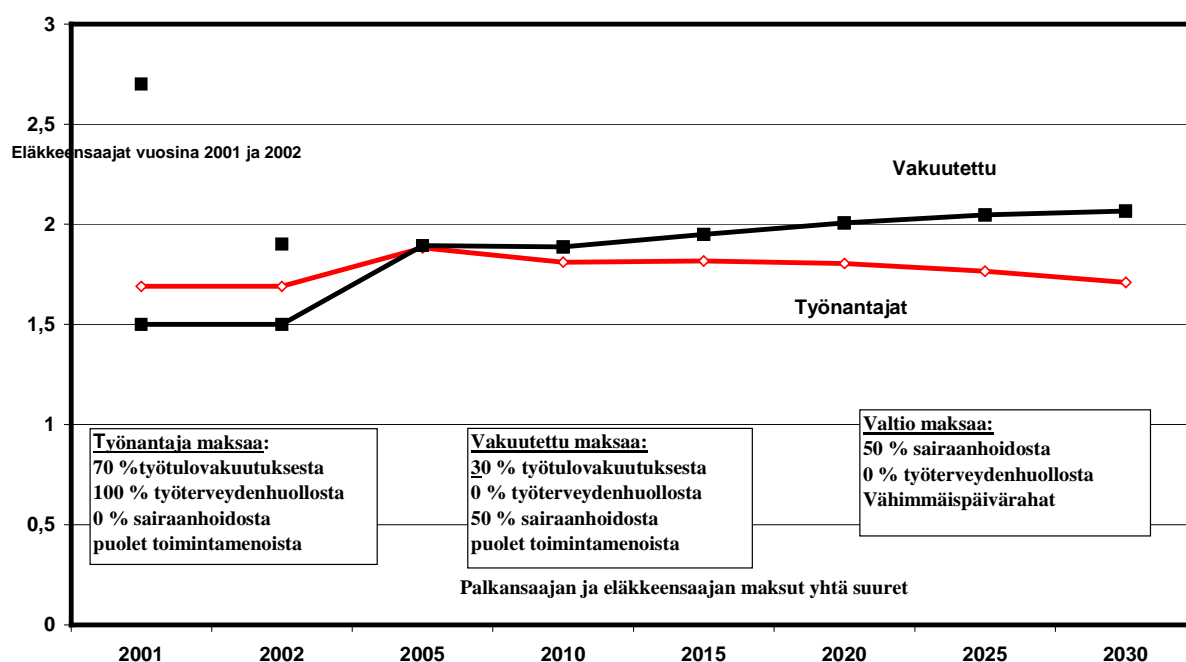


hoitovakuutukseen. Viimeksi mainittujen mallien yhteydessä esitetään lisäksi niiden edellyttämät vakuutusmaksujen korotukset ja rahoitusjakautumat.

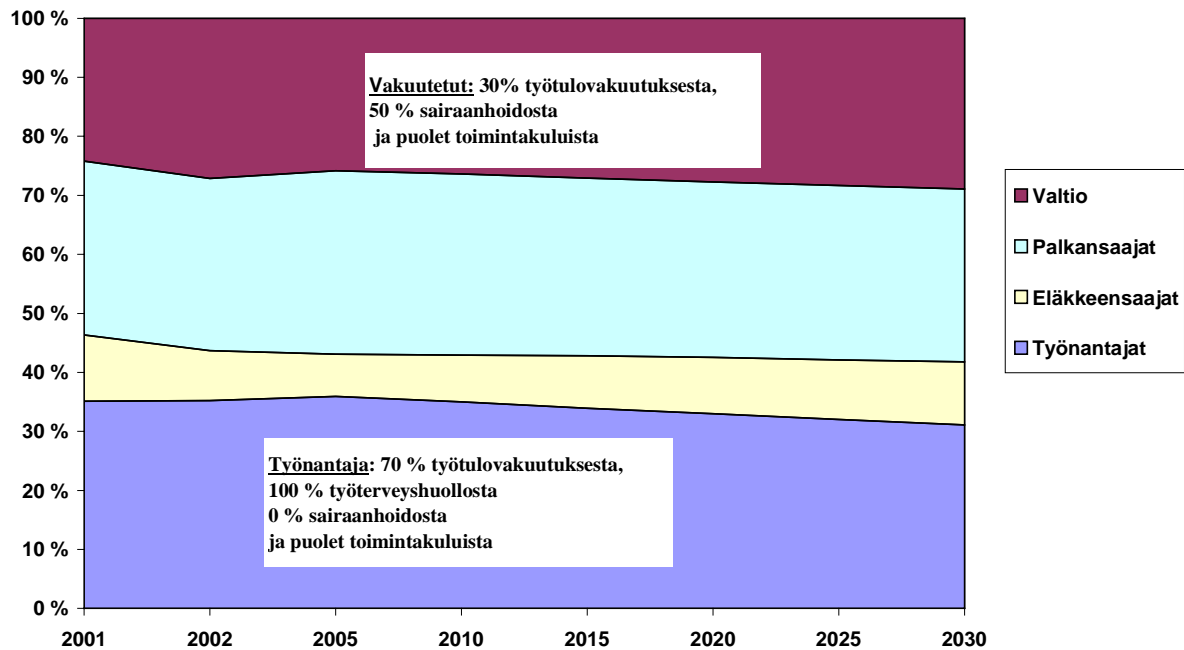
### *Malli 1: Nykyisten rahoitusosuuksien malli*

- työtulovakuutus rahoitetaan työnantajien ja työntekijän vakuutusmaksuin nykyisin maksuosuuksin
- sairaanhoitovakuutuksen rahoittavat vakuutettu ja valtio nykyisin maksuosuuksin
- valtion takuusuoritus muutetaan kiinteäksi meno-osuudeksi

Kuvio 232. Työnantajan ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu, osuus palkoista (%)



Kuvio 233. Sairausvakuutuksen eri rahoittajaosapuolten osuudet



Nykyiset sairausvakuutusmaksut eivät riitä kattamaan menojen kasvua, vaan valtion rahoitusosuus kasvaa jatkuvasti. Sairausvakuutuksen rahoitus ei ole kestävä. Jotta edes nykyisiä maksuosuuksia sairausvakuutuksessa voitaisiin ylläpitää, pitäisi vakuutetun sairausvakuutusmaksua korottaa 0,4 prosenttiyksikköä ja työnantajien 0,2 prosenttiyksikköä. Tällöin on oletettu, että työnantaja rahoittaisi 72 prosenttia työtulovakuutuksesta ja työterveyshuollon ja vakuutettu 50 prosenttia sairaanhoidosta ja 28 prosenttia työtulovakuutuksesta. Valtion takuusuoritus jäisi pysyväksi valtion meno-osuudeksi: valtio rahoittaisi 65 prosenttia, kaksi kolmasosaa sairaushoitokorvauksista.

***Malli 2: Työnantajan maksuosuus sairausvakuutuksessa kasvaa.***

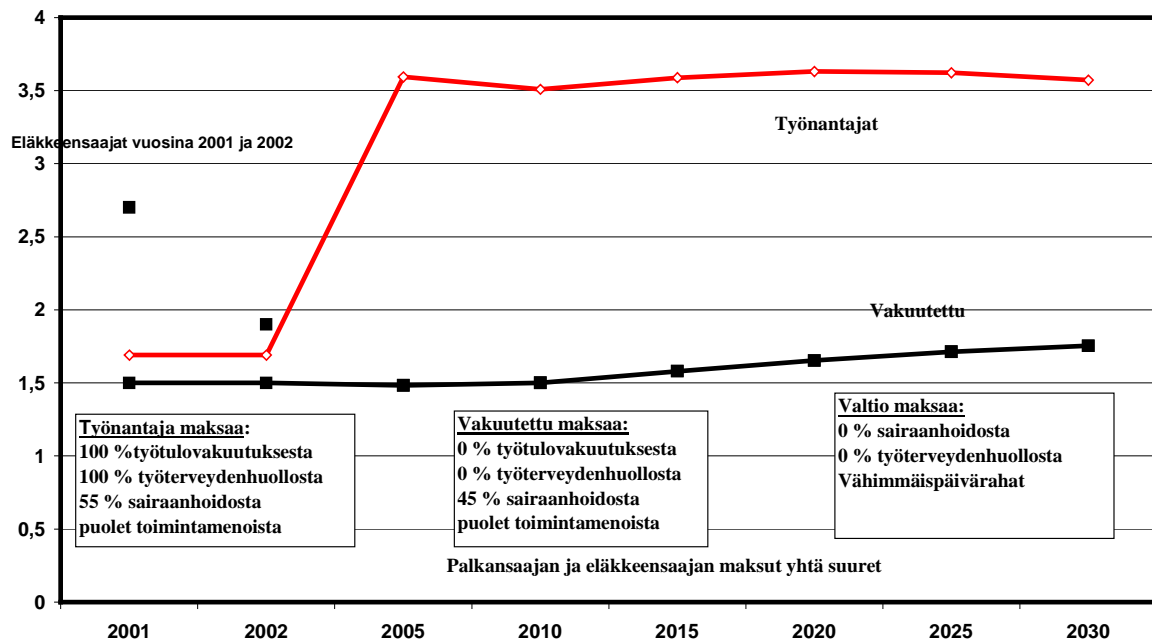
*Työtulovakuutus*

- työnantaja rahoittaa 100 prosenttia työtulovakuutuksen menoista ja työterveydenhuollon kokonaan.

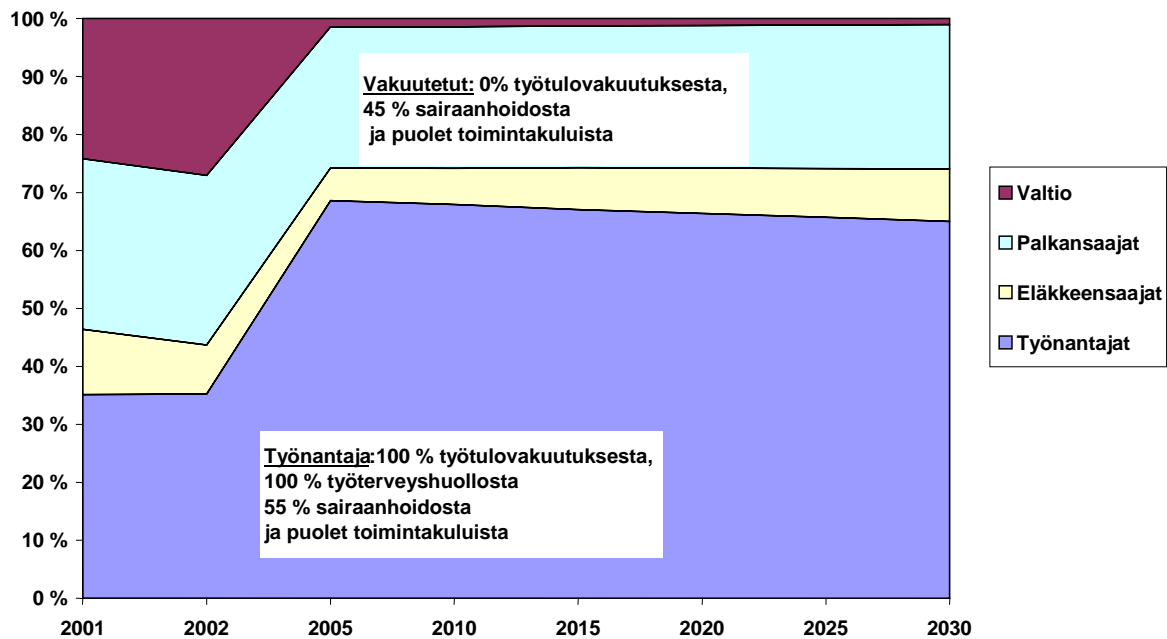
*Sairaanhoitovakuutus*

- työnantaja rahoittaa 55 prosenttia ja vakuutettu 45 prosenttia sairaanhoidon menoista
- työnantajan sairausvakuutusmaksu kohoaa nykyisestä 1,7 prosentista 1,9 prosenttiyksiköllä eli kaksinkertaistuu (mutta samanaikaisesti työnantajan kansaneläkemaksu alenee 3 prosenttiyksikköä)
- valtion takuusuoritus poistuu (mutta valtion osuus kansaneläkevakuutuksen menoista kasvaa enemmän).

Kuvio 234. Työnantajan ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu, osuus palkoista (%)



Kuvio 235. Sairausvakuutuksen eri rahoittajaosapuolten osuudet



Tässä vaihtoehdossa valtion menot kasvavat noin 1,5 miljardia euroa, jos työnantajan kansaneläkemaksu poistetaan nopealla aikataululla. Työnantajan olisi mahdollista lisätä rahoitustaan sairausvakuutuksessa ilman että kokonaisrasitus kasvaa nykyisestä, jolloin valtion takuusuorituksesta sairausvakuutuksessa voitaisiin luopua. Valtion rahoituksen painopiste voisi siirtyä kansaneläkevakuutuksen puolelle.

### Malli 3: Sairausvakuutus rahoitetaan kokonaan vakuutusmaksuilla

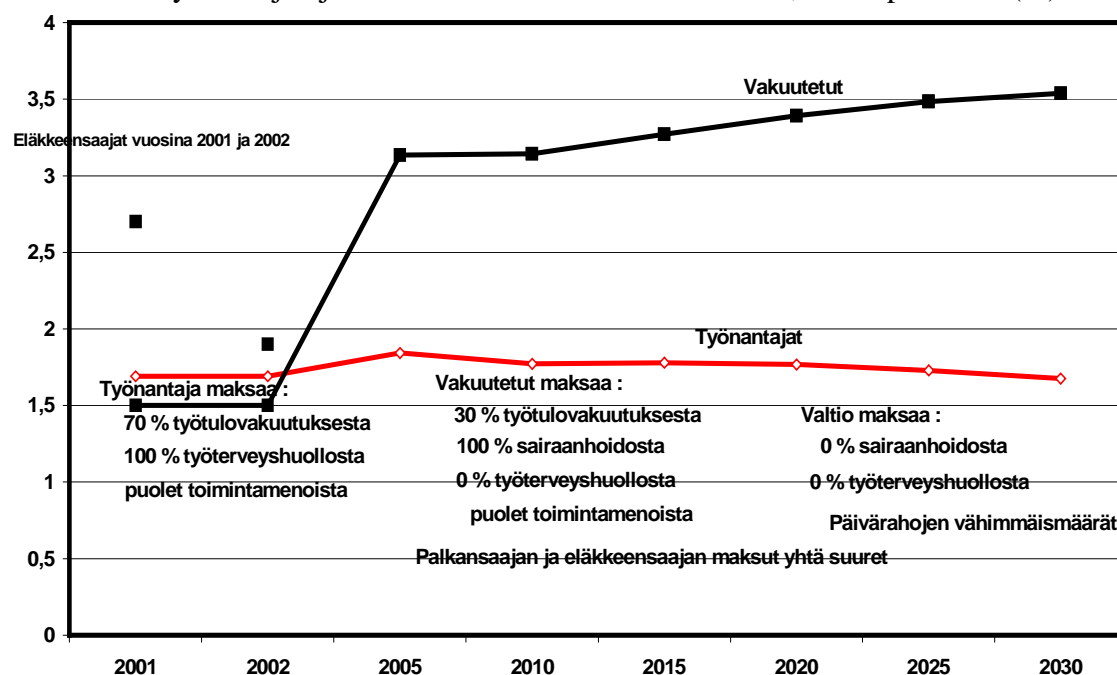
#### Työtulovakuutus

- työnantaja rahoittaa 70 prosenttia menoista ja työterveydenhuollon kokonaan ja
- työntekijä 30 prosenttia menoista:
- työnantajan maksu säilyy suunnilleen nykytasolla.

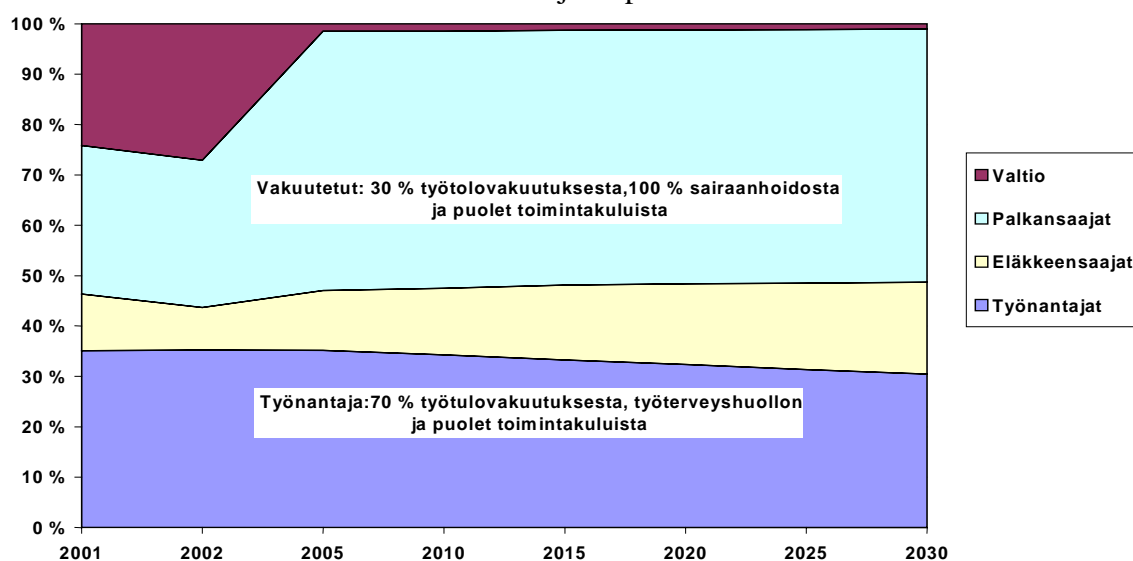
#### Sairaanhoitovakuutus

- valtion takuusuoritus poistuu
- vakuutetut rahoittavat kokonaan sairaanhoitovakuutuksen
- vakuutetun maksu tasapainottaa menot: maksu kohoaa 1,6 prosenttiyksikköä nykyisestä 1,5 prosentista.

Kuvio 236. Työnantajan ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu, osuus palkoista (%)



Kuvio 237. Sairausvakuutuksen eri rahoittajaosapuolten osuudet

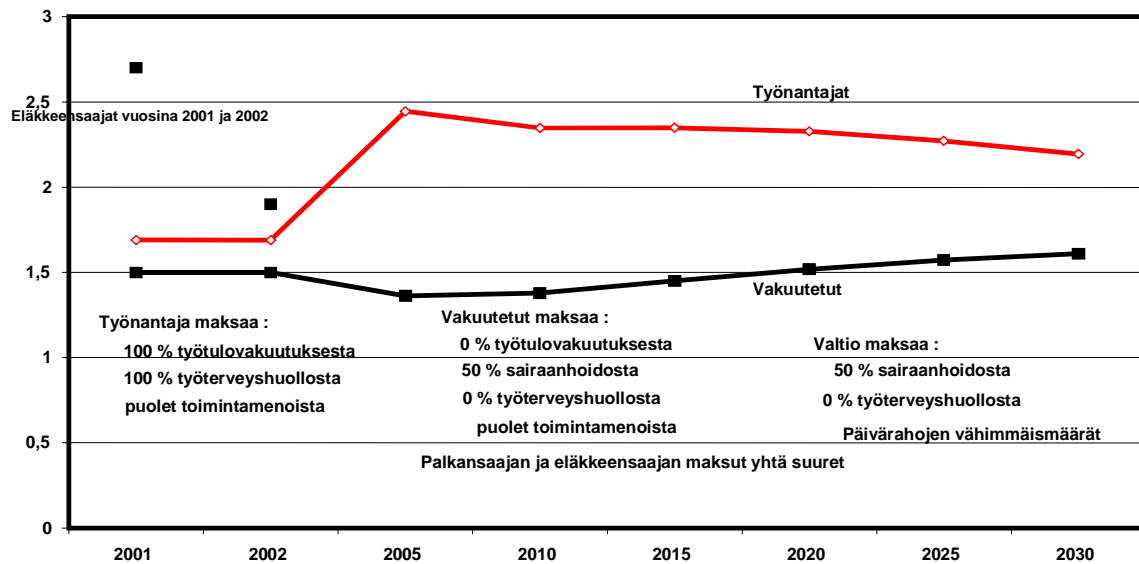


Tässä mallissa tiivistetään vakuutusmaksun ja etuuden välistä yhteyttä. Vakuutetun maksu kohoaa 1,6 prosenttiyksiköllä nykyisestä 1,5 prosentista. Vakuutetun sairausvakuutusmaksun korotus voitaisiin korvata tulonsaajille lieventämällä vastaavasti valtion tuloveroa ja pienituloisille muuttamalla kunnallisveron ansiotulovähennystä. Eläkkeensaajille sairausvakuutusmaksun korotus korvautunee eläkeläisten ylimääräisen maksun alenemisella, joka vuonna 2001 oli 1,2 penniä.

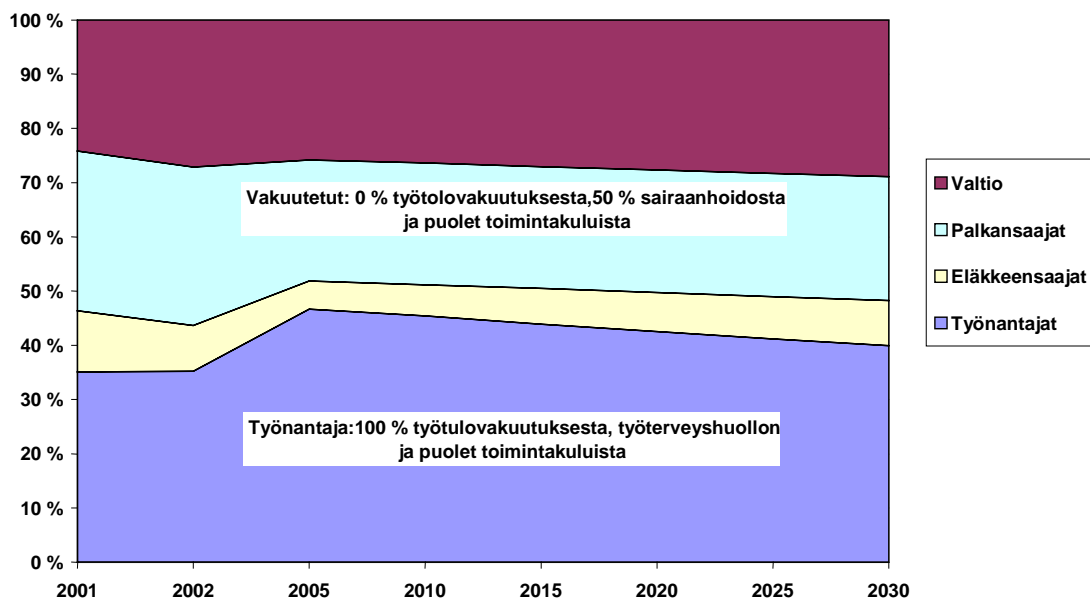
#### ***Malli 4: Työnantajat rahoittavat työtulovakuutuksen***

- työtulovakuutus rahoitetaan kokonaan työnantajien vakuutusmaksuin (1000 %)
- työnantajat rahoittavat työterveyshuollon
- sairaanhoitovakuutuksen rahoittavat vakuutetut ja valtio puoliksi (50 %)
- valtion takuusuoritus muutetaan kiinteäksi meno-osuudeksi

Kuvio 238. Työnantajan ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu, osuus palkoista (%)



Kuvio 239. Sairausvakuutuksen eri rahoittajaosapuolten osuudet

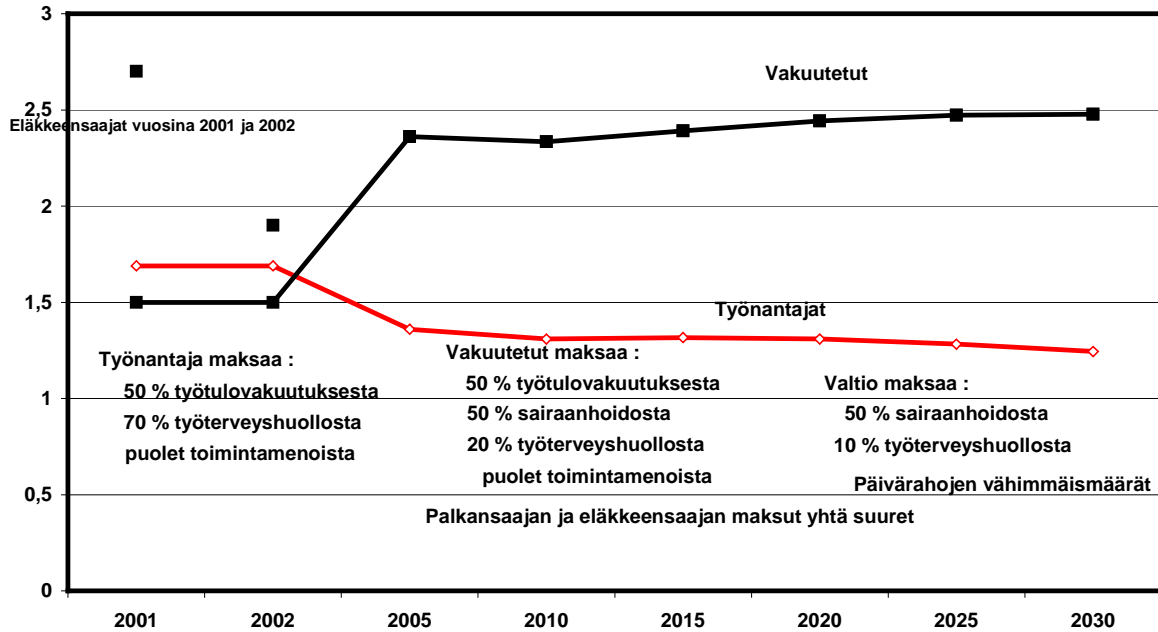


Tässä mallissa työnantajan sairausvakuutusmaksu nousee 0,7 prosenttiyksiköllä nykyisestä 1,6 prosentista. Vakuutetun maksu pysyy nykyisellä tasolla.

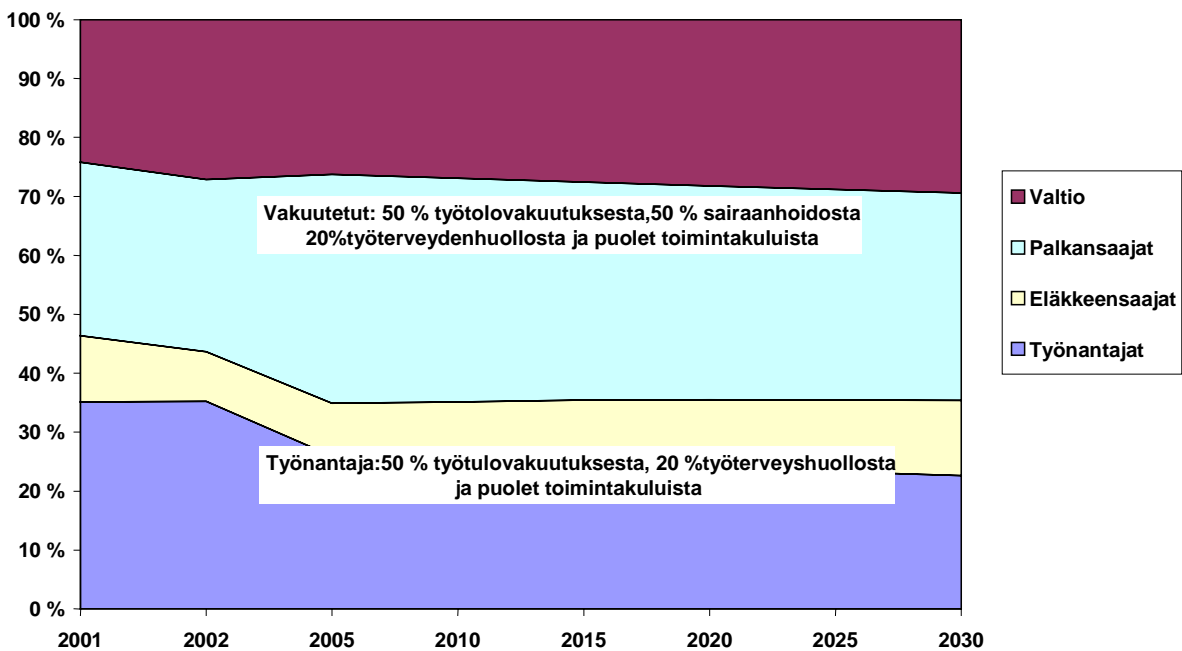
**Malli 5: Työnantajat ja työntekijät rahoittavat puoliksi työtulovakuutuksen**

- työtulovakuutuksen rahoittavat työnantajat ja työntekijät puoliksi
- sairaanhoitovakuutuksen rahoittavat vakuutettu ja valtio puoliksi
- valtion takuusuoritus muutetaan kiinteäksi meno-osuudeksi

Kuvio 240. Työnantajan ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu, osuus palkoista (%)



Kuvio 241. Sairausvakuutuksen eri rahoittajaosapuolten osuudet

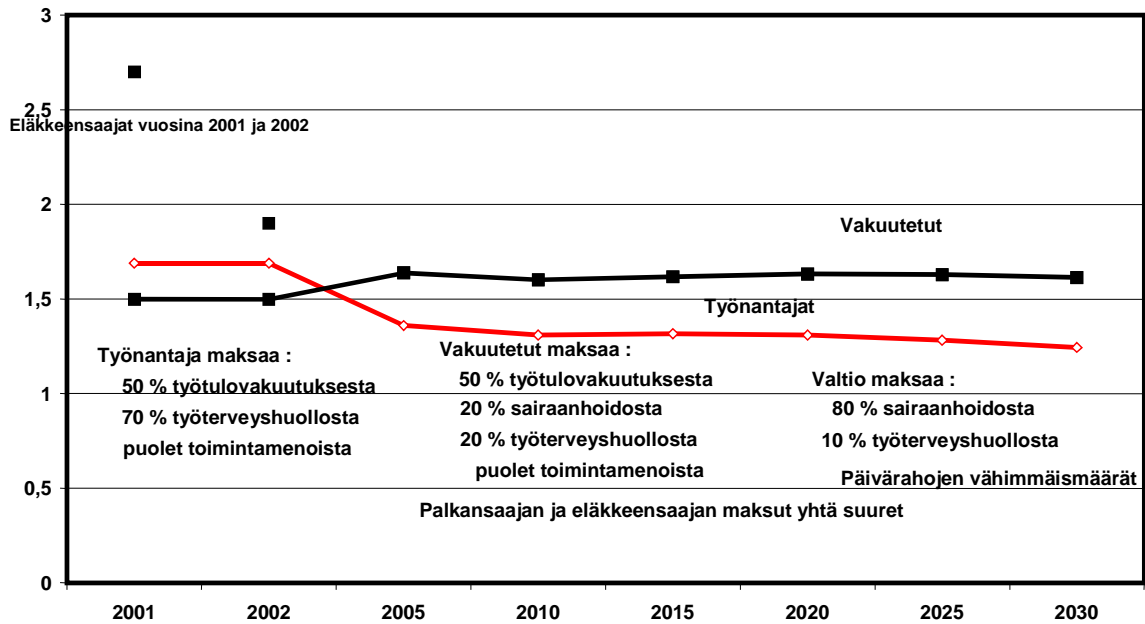


Tässä mallissa työnantajat ja vakuutetut vastaavat puoliksi työtulovakuutuksen rahoituksesta. Työnantajat eivät sen sijaan osallistu perusturvan (vähimmäispäiväraha, sairaanhoito) kustannuksiin. Koska vakuutetut osallistuvat myös puoliksi sairaanhoidon kustannuksiin, vakuutusmaksu kohoaa nykyisestä 1,5 prosentista noin yhdellä prosenttiyksiköllä.

### Malli 6

- kuten malli 5, mutta kuitenkin siten, että vakuutettujen maksujen kohoamista hillitään nostamalla valtion rahoitusosuutta sairaanhoidovakuutuksessa 80 prosenttiin

Kuvio 242. Työnantajan ja vakuutetun sairausvakuutusmaksu, osuus palkoista (%)



Tässä mallissa vakuutettujen maksujen kohoamista hillitään nostamalla valtion rahoitusosuutta 50 prosentista 80 prosenttiin. Tällä tavoin vakuutettujen maksu nousee vain lievästi.

### 7.2.3.8. Yhteenveto ja vaihtoehtojen tarkastelua

#### Kansaneläkevakuutus

Edellä esitetyissä vaihtoehtoisissa 1 – 3 työnantajien, vakuutettujen ja valtion rahoitusosuudet ovat siirtymäkauden jälkeen seuraavat:

	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3
Työnantajat	50 %	0 %	0 %
Vakuutetut	0 %	0 %	0 %
Valtio	50 %	100 %	100 %

Vaihtoehdossa 1 kansaneläkkeiden rahoitus jaetaan tasan työnantajien ja valtion kesken. Sen sijaan vaihtoehtoissa 2 ja 3 valtio rahoittaisi siirtymäkauden jälkeen kokonaan kansaneläkkeet.

### *Sairausvakuutus*

Eri rahoittajaosapuolten prosenttiosuudet ovat edellä esitetyissä vaihtoehtoissa 1 – 6 vuoden 2010 tasossa seuraavat:

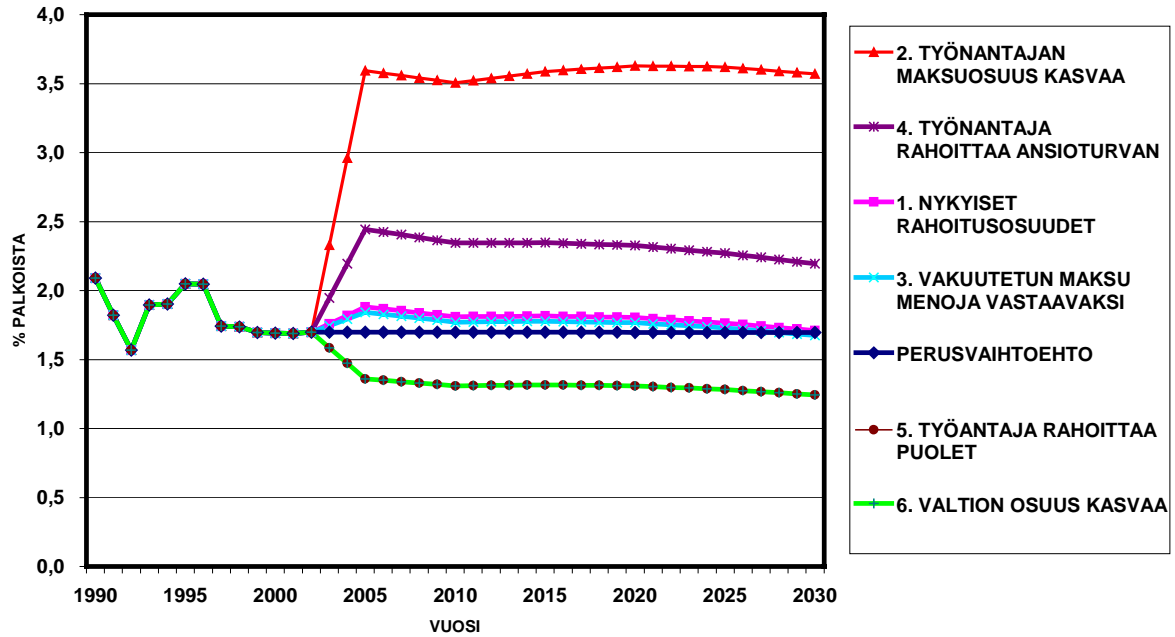
Rahoitus vuonna 2010	Vaihto- ehdot	Työtulova- kuutus	Vähimmäispäi- värahat	Sairaanhoi- tovakuutus	Työterveys- huolto
Työnantajat	1	70	0	0	70
	2	100	0	55	100
	3	70	0	0	100
	4	100	0	0	100
	5	50	0	0	70
	6	50	0	0	70
Vakuutetut	1	30	0	60	20
	2	0	0	45	0
	3	30	0	100	0
	4	0	0	50	0
	5	50	0	50	20
	6	50	0	20	20
Valtio	1	0	100	40	10
	2	0	100	0	0
	3	0	100	0	0
	4	0	100	50	0
	5	0	100	50	10
	6	0	100	80	10

Missään tarkastelluissa vaihtoehtoissa valtio ei osallistu työtulovakuutuksen rahoitukseen lukuun ottamatta vähimmäispäivärahoja, jotka valtio rahoittaa kokonaan. Työnantajat osallistuvat sairaanhoitovakuutuksen kustannuksiin vain vaihtoehdossa 2. Työtulovakuutuksen rahoitus jaetaan työnantajien ja vakuutettujen kesken. Vaihtoehtoissa 2 ja 4 työtulovakuutuksen rahoituksesta vastaavat yksin työnantajat. Sairaanhoitovakuutuksen rahoitus jaetaan vakuutettujen ja valtion tai työnantajien kesken. Vain vaihtoehdossa 3 vakuutetut rahoittavat kokonaan sairaanhoitovakuutuksen. Vaihtoehtoissa 2 ja 3 valtio ei osallistu lainkaan sairaanhoitovakuutuksen kustannuksiin.

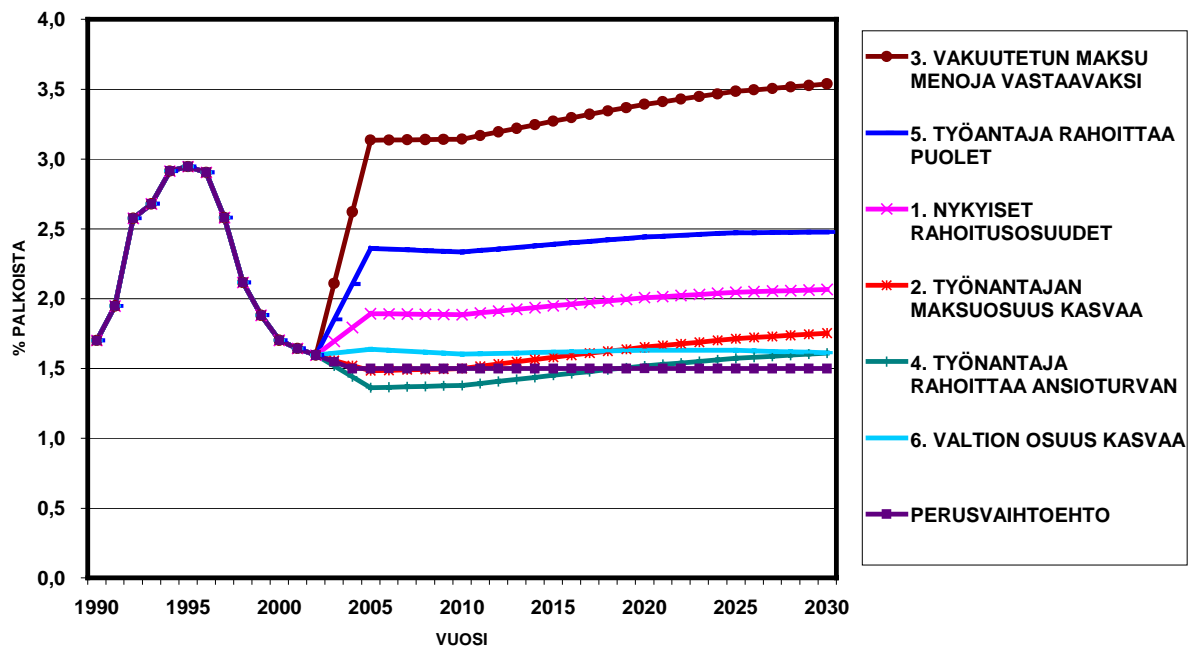


Maksajaosapuolten maksujen kehitys eri vaihtoehtoissa on esitetty seuraavissa kuvioissa:

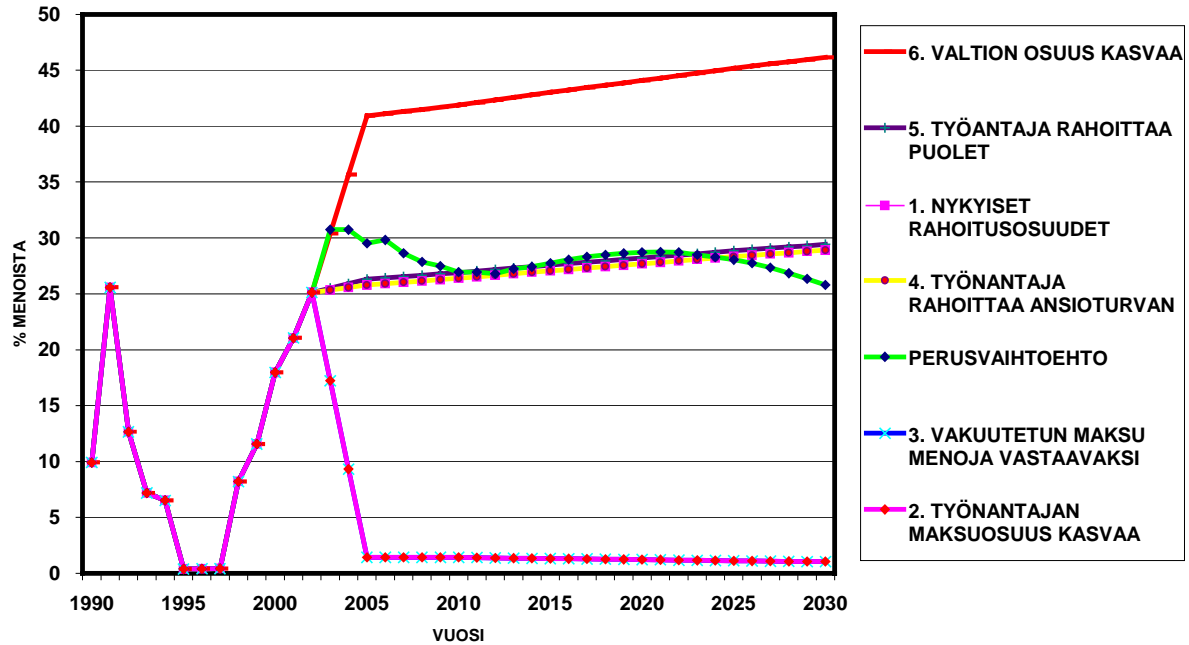
Kuvio 243. Työnantajien sairausvakuutusmaksu, % palkoista eri vaihtoehtoissa



Kuvio 244. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu, % palkoista eri vaihtoehtoissa



Kuvio 245. Valtion meno-osuus, %, sairausvakuutuksen menoista eri vaihtoehtoissa



Tässä luvussa esitetyt rahoitusmallit ovat vain esimerkkejä siitä, millä tavoin kansaneläke- vakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoitusta voidaan periaatteessa uudistaa. Malleja on tarkasteltu teknisesti puuttumatta niiden kansantaloudellisiin tai tulonjakovaikutuksiin. Esimerkiksi vaihtoehtoissa, joissa työnantajan kansaneläkemaksusta luovuttaisiin kokonaan, on merkittäviä vaikutuksia valtiontalouteen ja kansantalouteen.

#### 7.2.4. Työttömyysturva kannustaa aktiiviseen työn etsintään ja nopeaan työn vastaanottamiseen: työttömyysturvan vaihtoehtoja

Työttömyyteen vaikuttavat monet tekijät kuten työn verotus, työmarkkinainstituutiot, työntekijöiden oikeuksia koskevat lait ja määräykset, palkkaneuvottelut ja minimipalkat, alueellisen liikkuvuuden esteet sekä työttömyysturvajärjestelmä ja aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet.<sup>83</sup>

Työttömyysturvan tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan toimeentuloa ja korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Alun perin tarkoituksena on ollut turvata toimeentulo tilapäisen ja lyhytaikaisen työnhaun aikana. Työttömyysvakuutuksen korvausjärjestelmän tärkeimmät kriteerit työttömän kannalta tarkasteltuna ovat korvaustaso, korvausjakson kesto ja etuuden piiriin pääseminen. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden välillä voi olla ristikkäisiä paineita, sillä työttömyysturvan tulisi toisaalta turvata työttömien toimeentulo verraten hyvin omavastuuta lukuun ottamatta, mutta toisaalta työttömyysturvan tulisi toteutua kansantaloudessa kohtuullisin kokonaiskustannuksin. Ristiriitaa aiheutuu myös siitä, että työttömyysturva vaikuttaa työntekijöiden käyttäytymiseen ja työmarkkinoiden toimintaan.

Koko kansantalouden kannalta työttömyyskorvauksen optimaalinen taso riippuu siitä, miten herkästi työntekijöiden työn tarjonta muuttuu korvausasteen noustessa sekä siitä, miten paljon korostetaan työttömyysvakuutuksen vakuutusturvaluonnetta. Jos työttömyysvakuu-

<sup>83</sup> Nickell (1998)

tus heikentää työn tarjontaa voimakkaasti, sen tulisi olla tasoltaan alhainen. Korkea korvausaste vaikuttaa työttömyyttä kohottavasti. Useiden tutkimusten mukaan anteliaat ja pitkäkestoiset työttömyyskorvaukset lisäävät työttömyyttä.<sup>84</sup> Vakuutusturvanäkökohdan mukaan korvaustason tulisi puolestaan olla korkeahko. Optimaalinen korvaustaso on siten tasapainottelua työttömyysturvan vakuutusluonteen ja sen työllisyyden kannalta negatiivisten kannustinvaikutusten välillä.

Työttömyysvakuutusta on tutkittu taloustieteessä suhteellisen paljon viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Enimmäkseen tutkimuksissa on käsitelty työttömyysvakuutuksen käyttäytymisvaikutuksia. Optimaalisen työttömyysvakuutusjärjestelmän tutkiminen eli hyvän työttömyysvakuutusjärjestelmän ominaisuudet ja hyvinvointivaikutukset on jäänyt vähemmälle huomiolle.<sup>85</sup>

Eri maissa tehdyt empiiriset tutkimustulokset eivät aina anna yksiselitteistä kuvaa työttömyysturvan kannustinvaikutuksista, mikä osittain johtunee erilaisista instituutioista ja käytännöistä. Sen vuoksi eri maiden tutkimustuloksia ei aina voida tulkita päteviksi myös Suomen oloissa.

#### 7.2.4.1. Ansiopäivärahan tason porrastaminen

Työttömyysvakuutus voi heikentää työllistymisen kannustimia. Tutkimustulokset osoittavat, että työttömyyskorvaus vaikuttaa vakuutettujen työttömyyden keston. Jos työttömyysvakuutus on antelias, työttömyys kestää pidempään. Työttömyyden keston piteneminen johtuu siitä, että työttömyyskorvaus nostaa työttömän ns. reservaatiopalkka eli sitä palkkaa, jolla he ovat valmiit ottamaan työtä vastaan. Tutkimukset osoittavat myös, että kun työttömyyskorvauksen maksukausi lähenee loppuaan, työttömät tinkivät palkkaodotuksistaan ja hyväksyvät työtarjouksen helpommin. Kokemukset esimerkiksi Ruotsin työttömyysvakuutuksen korvaustason alentamisesta 1990-luvulla ja Yhdysvaltojen työllistymisbonuksesta ovat tukeneet sitä käsitystä, että myös taloudellisilla kannustinvaikutuksilla on vaikutusta työttömyyden keston.<sup>86</sup>

Sen vuoksi on käyty paljon keskustelua myös siitä, tulisiko työttömyyskorvauksen pysyä työttömyyden jatkuessa koko ajan samansuuruisena. Useat tutkijat ovat esittäneet, että työn kannustimet paranevat, jos korvaus alenee työttömyyden pitkittyessä. Syynä on se, että korvaustason alentuessa työttömän palkkavaatimus alenee. Toisaalta tästä aiheutuu hyvinvointitappioita niille, jotka eivät syystä tai toisesta onnistu työllistymään. Myös tuen tarve voi kasvaa työttömyyden pitkittyessä.

Toisaalta työllistymisen todennäköisyys on erilainen työttömyyden eri vaiheissa. Työministeriön työttömyysvirtatarkastelujen mukaan työllistymisen todennäköisyys laskee nopeasti jo työttömyyden alkuvaiheessa. Todennäköisyys työllistyä avoimille työmarkkinoille alenee selvästi jo ennen kolmen kuukauden työttömyyttä. Kun henkilö on ollut työttömänä yhtäjaksoisesti vuoden, hänen mahdollisuutensa työllistyä ovat jo huomattavan heikot, koska ammatitaito alkaa rapautua ja työnantaja suhtautuu varovaisemmin pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen. Tässä vaiheessa pelkästään työnhakijan omilla kannustimilla ei ole enää ratkaisevaa merkitystä työpaikan saamisessa. Jos työttömyyskorvauksessa on alene-

---

<sup>84</sup> Layard et al, (1991), OECD (1994), Pohjola (1998)

<sup>85</sup> Holmlund (2002) esittää valikoivan katsauksen työttömyysvakuutuksen teoreettiseen ja empiiriseen tutkimukseen.

<sup>86</sup> Holmlund (2002)

mia esimerkiksi vuoden työttömyysjakson jälkeen, ei se siten välttämättä vaikuta enää työllistymiseen.<sup>87</sup>

Tämä päättely merkitsee sitä, että jos työttömyysvakuutuksen kannustinvaikutuksia halutaan parantaa yksilötasolla, tulisi työttömyyskorvauksessa olla alenemia pikemminkin työttömyyden alkuvaiheessa kuin sen loppuvaiheessa. Jos työttömälle maksetaan aluksi suhteellisen matalaa korvausta, voi se kannustaa työtöntä mahdollisimman nopeaan työllistymiseen ennen kuin ammattitaito alkaa rapautua. Mikäli työttömyys kuitenkin venyy pitkäaikaiseksi, pienenee työllistymisen todennäköisyys ja tällöin etuuden tulisi olla riittävän suuri turvatakseen toimeentulon pidemmällä aikavälillä.

Työttömyyskorvausten keston mukaisen porrastamisen vaihtoehtona voi myös olla työttömyyspäivärahan porrastaminen työhistorian mukaan. Jos lyhyen aikaa työmarkkinoilla mukana olleet olisivat oikeutettuja pienempään korvaukseen kuin työmarkkinoilla jo vakiintuneen aseman saavuttaneet, vähemmän ammattikokemusta omaavien kannusteet etsiä työtä olisivat voimakkaammat. Samalla vakuutusperiaate vahvistuisi työttömyysturvajärjestelmässä, sillä ne, jotka ovat pitkään rahoittaneet työttömyysvakuutusta ja kysyneet välttämään työttömyysriskin, voisivat saada korkeamman työttömyyskorvauksen.

Muiden muassa Työttömyysturvatyöryhmä 2001 on tarkastellut mietinnössään useita vaihtoehtoisia malleja ansiopäivärahan porrastamiseksi. Laskelmissa työttömyysturvan ansiopäivärahaa on porrastettu työttömyyden keston tai koulutukseen osallistumisen perusteella. Työryhmä on tarkastellut vaihtoehtoja, joissa työttömyysturvan taso olisi aluksi nykyistä korkeampi siten, että ansio-osan prosentti olisi 50-55 ensimmäisten 100-130 työttömyyspäivärahan maksupäivän ajan, ja sen jälkeen se alenisi 41-45 prosenttiin. Korotetun ansiopäivärahan saannin edellytyksenä voi olla työttömyyden keston lisäksi myös riittävän pitkä työhistoria. Joissakin tarkastelluissa vaihtoehtoisissa korotettua työttömyysturvan ansiopäivärahaa maksettaisiin niille, jotka osallistuvat työvoimapoliittiseen tai omaehtoiseen koulutukseen ja joilla on riittävän pitkä työhistoria.

#### 7.2.4.2. Työttömyysturvan enimmäiskeston porrastaminen

Vakuutusperiaatteen mukaan voitaisiin pitää perusteltuna myös työttömyysturvan enimmäiskeston porrastamista työhistorian pituuden tai iän mukaisesti. Useissa EU-maissa, kuten Saksassa, Ranskassa, Tanskassa, Alankomaissa, Portugalissa ja Itävallassa työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on suhteutettu henkilön työhistorian pituuteen, vakuutettuna oloon, ikään tai näiden yhdistelmiin.

Työttömyysturvan enimmäiskesto on Suomessa pidempi kuin EU-maissa ja läntisissä teollisuusmaissa keskimäärin. On poikkeuksellista, että yksinomaan täyttämällä 10 kuukauden työssäoloehdon henkilöllä on työttömäksi jäädessään oikeus saada työttömyyspäivärahaa

---

<sup>87</sup> Suomen osalta tutkimukset eivät anna yhtenäistä kuvaa työttömyyskorvauksen alenemien kannustinvaikutuksia. Suomen aineistolla ei ole vielä tehty riittävästi tältä alalta sellaista empiiristä tutkimusta, jossa eri työttömyysturvajärjestelmien piiriin kuuluvat työttömät olisi tutkimusasetelmassa otettu huolellisesti huomioon. Ansiosidonnaista korvausta saavia, peruspäivärahaa saavia, työmarkkinatukea saavia ja vailla työttömyyskorvausta eläviä tulisi tutkia erikseen, sillä ryhmät poikkeavat ominaisuuksiltaan toisistaan. Vasta tällöin saataisiin luotettavia tuloksia. Esimerkiksi peruspäivärahan piiriin valikoituu jo alun perin vaikeammin työllistyviä henkilöitä kuin ansiosidonnaisen turvan piiriin. Ansiosidonnaista turvaa saavien nopeampi työllistyminen ei siten välttämättä liity juuri työttömyyskorvauksen tasoon tai sen alenemiin.

500 päivän ajan. Lisäksi työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneelle henkilölle maksetaan työttömyyden jatkuessa työmarkkinatukea ilman tarveharkintaa 180 päivän ajan.

Työttömyysturva on alun perin tarkoitettu työttömän henkilön määräaikaiseksi toimeentuloturvaksi aktiivisen työnhaun ajaksi. Siitä huolimatta työttömyyspäivärahaa on maksettu 500 päivän enimmäisajan lisäksi työttömyyseläkeikään saakka henkilölle, joka on täyttänyt 57 vuotta ennen 500 päivän enimmäisajan täyttymistä. Työtön henkilö on ollut eräin edellytyksin oikeutettu saamaan jo 55 vuoden ja 1 kuukauden iän täytettyään työttömyyspäivärahaa ja 60 vuoden iän täyttämisen jälkeen työttömyyseläkettä vanhuuseläkeikään saakka.

Työttömyysturvatyöryhmä 2001 tarkasteli useita teknisiä malleja työttömyysturvan enimmäiskeston porrastamiseksi henkilön iän, työhistorian tai vakuutettuna olon perusteella. Porrastus voidaan toteuttaa myös yhdistämällä useita kriteereitä. Suomeen parhaiten soveltuvana työryhmä piti työhistorian pituuteen perustuvaa porrastusta tai sen lisäksi ikääntyneiden kohdalla ikään sidottua porrastusta.

Työryhmän perusmallin mukaisesti lyhyehkö, esimerkiksi alle 10 vuoden työhistoria oikeuttaisi työttömäksi jääneen henkilön 250 työttömyyspäivärahapäivän enimmäiskeston. Vastaavasti pitkän, esimerkiksi yli 35 vuoden työssäolo oikeuttaisi henkilön saamaan työttömyyspäivärahaa vanhuuseläkeikään saakka ja siten työttömyyseläke poistettaisiin siirtymäkauden jälkeen. Nykyiseen 500 päivän enimmäiskeston oikeuttaisi yli 10, mutta alle 35 vuoden työhistoria. Pelkän 35 vuoden työhistoriaedellytyksen vaihtoehtona yli 500 päivän enimmäiskeston voisi oikeuttaa vähintään 30 vuoden työhistoria, jos henkilö on työttömäksi jäädessään esimerkiksi vähintään 55 vuoden ikäinen.

Kaksiportaisen enimmäiskeston porrastusmallin lisäksi työryhmä tarkasteli moniportaista, melko lineaarista mallia, jossa alle viiden vuoden työhistorian omaavan henkilön päivärahan enimmäiskesto on enintään vuosi. Tässä vaihtoehdossa enimmäiskesto lisääntyisi vuodella jokaista viittä työhistoriavuotta kohti.

Täysin lineaarisesti työhistorian perusteella toteutettava enimmäiskesto ei ole työryhmän mielestä toteuttamiskelpoinen, koska sillä on negatiivisia kannustinvaikutuksia vakiintuneesti työssä oleviin. Siksi työryhmä tarkasteli osittain lineaarisia vaihtoehtoja. Tässä mallissa alle viiden vuoden työhistoria oikeuttaisi enintään kuuden kuukauden päivärahakautteen. Yli viiden vuoden työhistorialla enimmäiskesto olisi vuoden ja pitenisi aina viiden vuoden työhistorian perusteella yhdellä vuodella siten, että yli 30 vuoden mutta alle 35 vuoden työhistorialla henkilö olisi oikeutettu enintään viiden vuoden enimmäiskeston. Yli 35 vuoden työhistorialla henkilö olisi oikeutettu enintään 8 vuoden työttömyysturvan enimmäiskeston.

#### 7.2.4.3. Työllistymispalkkiot ja aktivointitoimet

Työttömyysetuuksien sijaan voidaan työttömien työllistymistä tukea myös suoraan. Työllistymisen todennäköisyyttä edistää esimerkiksi se, että osa työttömyyspäivärahasta maksetaan vasta työllistymisen yhteydessä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on saatu myönteisiä kokemuksia järjestelmästä, jossa työllistyneille maksetaan bonuksia. Työttömille maksettiin tietyn suuruinen bonus, jos he työllistyivät 11 viikossa ja pysyivät työssä vähintään neljä kuukautta. Bonusjärjestelmän todettiin lyhentävän työttömyyden kestoa ja vähentävän työttömyydestä aiheutuvia nettokustannuksia. Bonusjärjestelmällä saattaa tosin olla myös haittoja, mikäli suuret bonukset houkuttelevat työttömäksi ilmoittautumiseen työpaikkaa vaih-

dettaessa tai mikäli ehdoksi asetetaan jokin minimityöttömyysaika, joka puolestaan voi pidentää työttömyyden kestoa.

Työllistymisbonukset on mahdollista yhdistää myös työttömyyskorvaukseen. Kirjallisuudessa on esitetty muun muassa, että optimaaliseen työttömyysvakuutukseen kuuluu yhtäältä työttömyyskorvaus, joka on selvästi aiempia ansioita matalampi ja vähentää siten turvan negatiivisia työllistymiskannusteita, ja toisaalta suurehko työllistymisbonus, joka kannustaa työn etsintään.

Myös työttömyysvakuutuksen ehdot vaikuttavat kannusteisiin ja työmarkkinoiden toimintaan. Työttömyysvakuutukseen tulee sisältyä jonkinlainen kontrollielementti. Yleisen vakuutusperiaatteen perusteella voidaan päätellä, että mitä tehokkaammin ja säännöllisemmin työnteon halukkuutta voidaan kontrolloida, sitä korkeampi voi olla työttömyyskorvausten taso. Yhteiskunnan kannalta hyödyllisin työttömyysturvajärjestelmä saattaisi siten olla sellainen, jossa korvaukset ovat suhteellisen suuria, mutta niiden saaminen edellyttää todella aktiivista työnetsintää, jota myös kontrolloidaan. Äärimmilleen vietynä tehokas valvonta voi eliminoida vakuutettujen epäsuotuisan käyttäytymisen kokonaan. Tällainen politiikka ei kuitenkaan todennäköisesti ole optimaalista siinä mielessä, että myös valvonta vaatii resursseja ja aiheuttaa kustannuksia. Sen vuoksi vakuutuksen ominaisuudet, jotka kannustavat työnteokoon, ovat tarpeellisia.

Suomessa työn vastaanottovelvollisuutta valvotaan periaatteessa tiukasti. Suurtyöttömyyden vallitessa ei työhalukkuutta käytännössä kuitenkaan voida kontrolloida, koska avoimia työpaikkoja ja myös työvoimaviranomaisia on rajoitetusti. Aktiivisen työn etsinnän sijaan voidaan myös työttömyyden pitkittyessä edellyttää työttömyysturvan saannin ehtona työttömyysturvalla tapahtuvaa kouluttautumista, jolla voidaan lisätä työnhakijan kompetenssia.

Edellä on tarkasteltu lähinnä työvoiman tarjonnan kannustamista. Työllistymiseen vaikuttaa työvoiman tarjonnan lisäksi myös työvoiman kysyntä. On muistettava, että etenkin massatyöttömyyden vallitessa ei työn tarjonnan kannustaminen välttämättä nopeuta työllistymistä, jos esimerkiksi alueella ei yksinkertaisesti ole sopivia työpaikkoja.

Aktivointitoimet ovat vähentäneet pitkäaikaistyöttömyyttä. Työttömistä työnhakijoista kaikkiaan noin 30 prosenttia on aktiivitoimenpiteiden piirissä. Tämä osuus on noussut, mutta jää edelleen selvästi jälkeen esimerkiksi Tanskan ja Ruotsin työvoimapolitiikan tasosta ja Euroopan unionin kärkimaista. Suomen työvoimapolitiikassa on edelleen syytä pitää tavoitteena aktiivitoimenpiteiden määrän ja laadun nostoa. Työmarkkinoilla olevien vaikeimmin työllistettävien erityisryhmien aktivoiminen vaatii yksilöllisesti räätälöityjä toimenpiteitä. Rakenteellisen työttömyyden vähentäminen edellyttää työvoimapalveluiden korkeaa tasoa sekä hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa.

Syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja pitkään työttöminä olleiden henkilöiden aseman parantamiseksi hallitus teki kesällä 2000 periaatepäätöksen tarvittavista toimenpiteistä. Tähän aktiivisen sosiaalipolitiikan kokonaisuuteen kuuluu työvoimapalveluiden tehostaminen, työvoimaviranomaisten ja kuntien sosiaalitoimen välisen yhteistyön parantaminen sekä kuntouttavan työtoiminnan nimellä kutsuttu pitkään työttöminä olleille tarkoitettujen toimenpiteiden luominen, jota koskeva laki tuli voimaan syksyllä 2001.

#### 7.2.4.4. Työttömyysvakuutuksen rahoitus

Työttömyysvakuutusmaksujen toimialoittainen ja yritysکوhtainen porrastaminen voisi toteuttaa paremmin vakuutusperiaatetta siten, että työttömyyden kustannusvastaavuus ja läpinäkyvyys lisääntyisivät ja työllistämisen kannustinvaikutukset voisivat parantua. Yleensä työnantajien työttömyysvakuutusmaksut ovat tasasuuruisia. Niitä on eriytetty vain harvoissa maissa kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Hollannissa. Työttömyysturvan kollektiivinen rahoitusvastuu on ongelmallinen siksi, että työttömyysvakuutusmaksut eivät riipu työnantajan itsensä aiheuttamasta työttömyydestä. Jos työttömyysturva on hyvä, työnantajat ovat sen vuoksi alttiimpia vähentämään työvoimaa laskusuhdanteessa.

Yhdysvalloissa käytössä oleva experience rating -maksujärjestelmä perustuu yrityksiä kannustavaan bonusajatteluun. Yritysten työttömyysvakuutusmaksut määräytyvät aiheutetun työttömyyden mukaan. Yrityksen työttömyysvakuutusmaksut nousevat, jos yritys irtisanoo henkilökuntaansa ja vähenevät yrityksen rekrytoidessa uusia työntekijöitä. Empiiristen tutkimusten mukaan yritysten rahoitusvastuu vähensi lomautusten määrää taloudellisissa taantumisissa. Lisäksi järjestelmä vähensi työvoiman kysynnän suhdannevaihteluita. Toisaalta järjestelmän heikkoutena on muun muassa, että kysynnän äkkiä supistuessa se voi johtaa ryhmälomautuksiin. Lisäksi se voi jossain määrin ehkäistä uusien työntekijöiden rekrytointia, jos yritykset ottavat jo ennalta huomioon kohonneet irtisanomiskustannukset. Kokonaisvaikutus työttömyyteen voi siten olla joko positiivinen tai negatiivinen riippuen siitä, kumpi näistä vaikutuksista on voimakkaampi.<sup>88</sup>

Tunnettu työttömyysturvajärjestelmän tutkija Holmlund (2002) on esittänyt, että jonkinasteinen experience rating -periaatteen soveltaminen olisi hyödyllistä erityisesti Suomessa, Tanskassa ja Ruotsissa, joissa työttömyysvakuutusta hallinnoivat työttömyyskassat. Hänen mielestään olisi syytä pohtia valtion roolin supistamista työttömyysvakuutusjärjestelmän rahoittamisessa. Koska valtio subventoi työttömyysvakuutusta paljon, se vähentää kannusteita hillitä palkkakehitystä. Sen vuoksi experience rating -tyyppinen ratkaisu - joko toimialoittain, liitoittain tai yritysکوhtaisesti - voisi lisätä palkkakehityksen työllisyysvaikutusten läpinäkyvyyttä.

Holmin ym. (1998) tutkimuksessa tarkasteltiin työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen toimialoittaista porrastamista työttömyysasteen ja todellisten työttömyyskustannusten mukaan sekä yritysکوhtaisen työttömyysturvan omavastuun vaikutuksia Suomessa. Tutkimuksen mukaan sekä työttömyyden kustannusten mukaisten toimialoittaisten työttömyysvakuutusmaksujen porrastuksen että yritysکوhtaisen työttömyysturvan omavastuun työllisyysvaikutukset ovat suhteellisen pieniä. Vaikka vaikutukset kokonaistyöllisyyteen ovat vähäisiä, johtaisi vakuutusperiaatteen soveltaminen kuitenkin toimialoittaisiin eroihin. Tuloksen arveltiin johtuvan Suomessa 1990-luvulla pääosin keskusjärjestötasolla tehdyistä keskitetyistä palkkaratkaisuista, jotka ovat vähentäneet alakohtaisten heijastusvaikutusten merkitystä. Tutkijat totesivat, että jos palkanmuodostus siirtyy entistä enemmän yritys- ja toimialatasolle, työttömyysvakuutusmaksun toimialoittainen ja/tai yritysکوhtainen eriyttäminen tulee entistä tärkeämmäksi. Työttömyyden aiheuttamien kustannusten huomioon ottaminen palloista neuvoteltaessa on tärkeää.

Jotkut työmarkkinashokit ovat sektorikohtaisia, minkä vuoksi työttömyysvakuutusmaksujen täydellinen eriyttäminen voisi johtaa kohtuuttomiin maksuihin. Optimaalisessa työttömyysvakuutuksessa tulisi siten olla myös riskin tasausta esimerkiksi toimialojen välillä eli

---

<sup>88</sup> Holmlund (2002)

kyse olisi osittaisesta eriyttämisestä. Ongelmana on, että aiheuttamisperiaatteen mukaan esimerkiksi yrityskohtaisesti perittävä työttömyysvakuutusmaksu kärjistää taantuman aikana yritysten jakautumista vahvoihin ja heikkoihin. Suhdanneherkillä aloilla vakuutusmaksut nousevat ja jo ennestään heikosti pärjäävät yritykset joutuvat entistä suurempiin vaikeuksiin. Sen seurauksena laskusuhdanteen vaikutukset voimistuvat.

Suomessa työttömyysvakuutuksen rahoituksen vakuutusperiaatetta on pyritty vahvistamaan sekä työnantajaa että työntekijää koskevilla väliaikaisilla muutoksilla. Vuoteen 1994 saakka käytössä oli järjestelmä, jonka mukaan työnantaja joutui maksamaan lomauttamastaan työntekijästä sakkoa ylimääräisen työttömyysvakuutusmaksun muodossa. Lomautettu puolestaan sai ansiosidonnaista päivärahaa vasta sen jälkeen, kun hän oli saanut 15 päivää lomautuspäivärahaa.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen marraskuussa 2001 solmimien yksityisalojen työeläkeiden ja työttömyysturvan kehittämistä koskevien periaatesopimusten mukaan tavoitteena on lakkauttaa työttömyyseläke asteittain vuodesta 2007 alkaen. Lakkautettavan työttömyyseläkejärjestelmän rahoitusvastuu ja –järjestelmä siirrettäisiin työttömyysturvan piiriin. Ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomisen omavastuu koskisi samoin periaattein kaikkia työnantajasektoreita. Omavastuu perittäisiin tilanteessa, jossa irtisanotulla työntekijällä on oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin. Se merkitsee sitä, että ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomisten aiheuttamat työttömyysturvakustannukset hoidetaan palkkasummaltaan pienissä yrityksissä yhteisvastuullisesti, mutta palkkasummaltaan suurilla yrityksillä on suuri omavastuu irtisanomisten työttömyysturvakustannuksista ja se rahastoi tulevat työttömyysturvamenot (lisäpäivämenot) 63 vuoden ikään saakka. Lisäpäiväoikeuden ikäraja kohoaa 57 ikävuodesta 59 ikävuoteen.

Yhtenä vaihtoehtona on kehittää työttömyysturvan omavastuun rahastointia sellaiseen suuntaan, että ikääntyneen työntekijän työllistävä yritys saisi hakemuksesta työntekijän jäljellä olevat rahastoidut omavastuumaksut työllistämispalkkiona, jos uusi työsuhte on jatkunut riittävän pitkään. Järjestelmä rankaisisi irtisanomisesta ja palkitsisi työllistämistä.

Työttömyyskorvausten paraneminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä palkkatasoa nostavasti, mikä heikentää työllisyyttä. Jos ammattiliitoilla olisi osavastuu työttömyysvakuutusmaksuista, työttömyyskorvausten palkkoja kohottava vaikutus vähenisi. Se tarkoittaisi sitä, että ammattiliittojen jäsenet joutuisivat maksamaan työttömyyskassansa osan syntyvistä työttömyyskorvauksista. Tällöin mahdollisista palkankorotuksista ei olisi huonon työllisyystilanteen aikana odotettavissa niin suurta hyötyä, koska palkkojen nettokorotukset olisivatkin työttömyyskassamaksujen vuoksi pienempiä.

Jos toisaalta ammattiliitoilla olisi nykyistä suurempi osavastuu oman jäsenkuntansa työttömyyskorvauksista, saattaisivat sisäpiiriteorian mukaiset vaikutukset voimistua. Sisäpiiriläiset eli ammattiliittoihin kuuluvat työntekijät eivät ehkä haluaisi työttömiä ammattiliittojen jäseniksi ja työttömyysturvan kattavuus heikkenisi. Jos työntekijät jakautuisivat tällä tavoin kahtia, voisivat ammattiliittojen jäsenet vaatia entistä suurempia palkankorotuksia välittämättä liiton ulkopuolella olevista työttömistä.



#### 7.2.4.5. Työttömyysturvan rahastointi

Työttömyysturvan rahoitusta muutettiin vuosien 1998-99 tulopoliittisessa sopimuksessa. Työttömyysturvajärjestelmään luotiin EU:n yhteisen valuutan oloissa suhdanteita tasaava puskurirahasto. Valtio, työnantaja, palkansaaja ja vakuutettu rahoittavat työttömyysturvan ansio- turvaosaa. Lisäksi ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomisista aiheutuva yrityksen omavastuun suuruudesta riippuva rahoitusvastuu rahastoidaan etukäteen aktuaarisesti, kuten edellä on selostettu. Tämäkin toimenpide lisää työttömyysvakuutusjärjestelmän rahastointia. Rahoitusratkaisut olivat askel kohti rahastoivampaa ja riskeiltä turvatumpaa työttömyysturvaa.

### 7.2.5. Opiskelun kannustaminen

#### 7.2.5.1. Työelämään johtava koulutus

Väestön ikärakenteen vanhenemisen ja työikäisen väestön vähenemisen vuoksi Suomessa on asetettu tavoitteeksi pidentää elinaikaista työuraa. Pidentäminen saattaisi olla helpompaa työelämän alkupäästä sen sijaan, että yritetään kannustaa nykyisiä ikääntyneitä, usein jo pitkän uran tehneitä pysymään työssä hyvin iäkkäiksi.

Suomessa peruskouluun tullaan kansainvälisesti vertaillen myöhään. Oppivelvollisuusiän alentaminen seitsemästä ikävuodesta kuuteen olisi keino saada nuoret työmarkkinoille vuotta aiemmin. Oppivelvollisuusiän alentamisen vaikutuksia äskettäin selvittänyt työryhmä totesi, että yhdeksänvuotisen peruskoulun oppivelvollisuusiän alentaminen kuuteen vuoteen ei ole mahdollinen vuodesta 2003 alkaen.

Lukiosta korkeakouluun siirtyminen on Suomessa tehotonta. Opetusministeriö on selvittänyt korkeakoulutuksen opintoaikoja.<sup>89</sup> Selvityksen mukaan ylioppilastutkinnon jälkeen kestää keskimäärin lähes kolme vuotta, ennen kuin aloitetaan opiskelut korkeakoulussa. Uusista korkeakouluopiskelijoista vain alle puolet on 20-vuotiaita tai sitä nuorempia ja lähes joka viides aloittajista on yli 25-vuotias. Osasyynä pitkään välivaiheeseen on kahteen kertaan vaadittavat suoritukset eli sekä ylioppilaskoe että korkeakoulujen sisäänpääsyko- keet. Kaksikertainen karsintajärjestelmä näyttää siten olevan kansantalouden kannalta tehotonta.

Opiskeluajat ovat Suomessa pitkiä ja työelämään, varsinaiseen koulutusta vastaavaan am- mattiin tullaan entistä myöhemmin. Opetusministeriön selvityksen mukaan erityisesti kor- keakoulussa tutkintojen läpäisyajat ovat Suomessa kansainvälisen mittapuun mukaan pit- kät. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisajan mediaani on 6,5 vuotta. Ainoastaan 5- 15 prosenttia opiskelijoista suorittaa tutkinnon tavoiteajassa eikä 25 prosenttia aloittaneista saa valmiiksi minkäänlaista tutkintoa. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden kes- kimääräinen valmistumisikä on Suomessa 27,3 vuotta, mikä on muihin maihin verrattuna epätavallisen korkea. Ammattikorkeakouluissa opintojen pitkittyminen ei ole ongelma, mutta koulutuksen kestäessä joka viides jättää opinnot kesken.

Opintojen pitkittymisen syinä on mainittu valintajärjestelmän lisäksi opinto-oikeuden mää- rittely, tutkintojärjestelmä, koulutustarjonta, opetusjärjestelyt, korkeakoulujen resurssit ja

---

<sup>89</sup> Lehikoinen ja Saarinen (2001)

opintotukijärjestelmä.<sup>90</sup> Valmistumista hidastaa osaltaan opiskelun ja työssäkäynnin yhdistäminen; korkeakouluopiskelijoista puolet käy opintojensa ohella töissä. Yhtäältä työssäkäynti antaa työkokemusta ja voi parantaa valmistumisen jälkeistä työllistymistä. Toisaalta se pitkittää varsinaista opiskeluvaihetta ja voi myötävaikuttaa keskeyttämisiin. Mikäli työ ei kartuta opiskelun ja ammatin kannalta keskeistä osaamista, ei opiskelun ja työssäkäynnin yhdistäminen välttämättä ole tehokasta sen paremmin yksilön kuin yhteiskunnankaan kannalta.

Opiskeluun liittyvät kannusteet eivät aina toimi oikein. Opintotuen saamisen edellytykset on mitoitettu siten, ettei se edellytä kokoaikaista opiskelua. Opintotukea saa, jos suorittaa kuukaudessa vähintään 2,5 opintoviikkoa. Tätä minimimitavoitetta noudattamalla opinnot eivät valmistu tavoiteajassa eli opintotukijärjestelmän kannusteet eivät tässä suhteessa toimi oikein.

Osa-aikaisten opiskelijoiden lisäksi korkeakouluissa on kirjoilla myös paljon opiskelijoita, jotka eivät suorita opintoja ollenkaan. Syynä tähän on muun muassa se, että kirjautumalla opiskelijaksi voi saada monia etuisuuksia, vaikka ei tosiasiallisesti opiskelisiakaan.

Kansainvälistyminen ja teknologisen kehityksen kiihtyminen ovat tuoneet mukanaan sen, että työelämän koulutus- ja osaamisvaatimukset ovat kasvaneet kaikilla toimialoilla ja kaikissa tehtävissä. Suomessa koulutukseen hakeutuukin kansainvälistä keskitasoa suurempi osa nuorista ja heistä merkittävä osa korkeakouluun, korkea-asteen koulutukseen jopa lähes 70 prosenttia ikäluokasta. Koulutus on investointia inhimilliseen pääomaan ja se on myös talouskasvun keskeinen osatekijä. Kouluttautuminen on siten tärkeää, mutta kiihtyvän teknologisen kehityksen ja kansainvälistymisen maailmassa ei osaamispääomaa voida opiskella varastoon monien vuosikymmenien edestä, vaan kyseessä on jatkuva prosessi. Koulutus vanhenee entistä nopeammin ja osaamista on kartutettava koko työelämän ajan. Työssä oppimiseen ja itsensä kouluttamiseen on varattava aikaa työelämän varrellakin. Tätä taustaa vasten on entistäkin ongelmallisempaa, jos nuorena hankittava, ammattiin valmistava koulutus on tehotonta ja kestää pitkään.

Viimeaikaisessa keskustelussa on Suomessa ollut esillä seuraavia toimenpiteitä koulutukseen siirtymisen ja tutkinnon valmistumisen nopeuttamiseksi:

- Oppivelvollisuusiän alentamista tarkastellut työryhmä ei pitänyt oppivelvollisuuden alentamista kuuteen vuoteen mahdollisena vielä vuodesta 2003 alkaen sen vuoksi, että esiopetus uudistuksesta saatuja kokemuksia ei voida vielä arvioida riittävästi. Esiopetus uudistus tuli voimaan vaiheittain siten, että vuoden 2001 elokuun alusta lähtien kunnilla on ollut velvollisuus järjestää esiopetusta kuntansa lapsille. Jos oppivelvollisuusikää alennettaisiin, työryhmän mukaan se olisi parasta toteuttaa siten, että esiopetus siirrettäisiin osaksi oppivelvollisuuskoulua ja koulutoimen piiriin. Työryhmän mukaan 6-vuotiaiden edellytykset selvittää kouluopetuksesta ja peruskoulunsa päättävien 14 – 15 – vuotiaiden edellytykset tehdä tulevaisuuttaan koskevia valintoja eivät ole riittävät. Useimmissa Euroopan maissa oppivelvollisuus alkaa kuitenkin aiemmin kuin Suomessa ja kansainvälistyminen ja maiden välinen kilpailu tuonevat mukanaan yhdenmukaistamispaineita tässäkin suhteessa.
- Luovutaan kaksikertaisesta karsintajärjestelmästä, johon sisältyvät sekä ylioppilaskoe että korkeakoulun pääsykoe. Esillä on ollut muun muassa Ison-Britannian mukainen

---

<sup>90</sup> Lehikoinen ja Saarinen (2001)

malli, jonka mukaan yliopistojen opiskelijat valittaisiin ylioppilastodistuksen ja haastattelujen perusteella, ilman erillisiä pääsykokeita.

- Opetusministeriön työryhmä (2002) on selvittänyt opintotuen kehittämistä. Työryhmän mielestä opintotukijärjestelmää tulee kehittää nykyrakenteen pohjalta siten, että se turvaa nykyistä paremmin päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon sekä kannustaa tehokkaaseen opiskeluun ja tutkinnon suorittamiseen kohtuullisessa ajassa. Työryhmä ehdottaa kahden vaiheen ohjelmaa. Ensimmäisessä vaiheessa opintorahan myöntämistä tulisi joustavoittaa siten, että tehokkaasti opiskellut korkeakouluopiskelija voisi opintojensa viimeisen lukukauden aikana nostaa kaksinkertaiseksi korotettua opintorahaa, jos tukikuukausia on riittävästi jäljellä. Toisessa vaiheessa opintotuen kannustavuutta lisättäisiin siten, että opintorahan ja lainatakauksien määriä tarkistettaisiin kustannushityksen mukaan. Työryhmän mukaan ensisijaista olisi kuroa umpeen vuoden 1995 jälkeinen tason jälkeensäneisyys.

Työryhmä arvioi, että parempitasoisen opintotuen turvin opiskelijat voisivat keskittyä opiskelemaan päätoimisesti tehokkaammin, jolloin opintotuen kokonaiskäyttö vähenisi. Opintojen tehostuminen kattaa osaltaan uudistuksen aiheuttamaa määrärahatarvetta.

- Jos opiskelija valmistuu tavoiteaikaa myöhemmin, opiskelijalle maksettu opintotuki muuttuu takaisin maksettavaksi lainaksi. Tällainen käytäntö on esimerkiksi Alankomaissa.
- Korkea-asteen koulutukseen liitetään omavastuuta ottamalla käyttöön lukukausimaksut. Korkeakouluopinnot ovat perinteisesti olleet maksuttomia Pohjoismaissa ja Keski-Euroopassa. Viime vuosina lukukausimaksuja on alettu käyttää Itävallassa ja yliopitkien opintojen osalta joissakin Saksan osavaltioissa.<sup>91</sup>
- Koulutussetelin ja lukukausimaksun yhdistelmä. Koulutussetelin periaatteena on, että jokaisella kansalaisella olisi käytettävissään tietyn suuruinen koulutus-voucher, jonka käytöstä saisi itse päättää.

#### 7.2.5.2. Elinikäinen oppiminen

Eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen on todettu keskeiseksi tekijäksi, jolla helpotetaan ikärakenteen kansantaloudelle aiheuttamia ongelmia. Asiaan on todettu voitavan vaikuttaa työnteon jatkamista parantavilla tekijöillä ja eläkkeen houkuttelevuutta vähentävillä tekijöillä.

Vanhempien työntekijöiden työmarkkina-asemaa heikentää muiden seikkojen ohella todellinen tai oletettu taitojen vanhentuminen. Yksi mahdollinen keino tilanteeseen vaikuttamiseen voi olla koulutusmahdollisuuksien lisääminen.

Toinen näkökulma liittyy siihen, miten nykynuoret näkevät tulevaisuutensa. Asiaa kartoitettiin syksyllä 2001 julkaistussa Nuorisobarometrissa. Sen mukaan työelämä polttaa nuorten mielestä loppuun ennen aikojaan. Toisaalta nuorilla on halua myös uudelleen koulutukseen.

---

<sup>91</sup> Lehtikoinen ja Saarinen (2001)

Työelämä ja työmarkkinoiden toiminta on muuttunut nopeasti viime vuosina. Koska uuden talouden mahdollisuuksien hyödyntämisen katsotaan olevan Suomessa vasta alussa, on todennäköistä, että työntekijöiden osaamisvaatimukset lisääntyvät tulevaisuudessakin samalla tai jopa kiihtyvällä vauhdilla. Teknologian leviäminen ja syveneminen koostuu lukemattomista toisiaan seuraavista innovaatiovaiheista, minkä vuoksi osaajia tarvitaan aina ja osaamista on päivitettävä koko työelämän ajan.

Samanaikaisesti työmarkkinoiden dynamiikka on muuttunut oleellisesti (vrt. luku 4.3.). Säännöllinen kokoaikatyösuhde, joka kestää koko työuran, on entistä harvinaisempi. Aiemmin ihmiset kouluttivat itsensä tiettyyn ammattiin, siirtyivät koulutusvaiheen jälkeen työelämään ja harjoittivat ammattiaan usein eläkkeelle jäämiseensä saakka. Nykyisin koulutus ei ole enää erillinen vaihe, jota seuraa työelämään siirtyminen, vaan usein nämä elämänvaiheet limittyvät päällekkäisinä toisiinsa.

Työuran aikana voi tapahtua useita muutoksia työmarkkinatilasta toiseen. Nykyisen työntekijän työura on usein hyvin "mosaiikkimainen". Uudessa taloudessa työpaikkoja sekä syntyy että katoaa nopeammin kuin aiemmin. Liikkuminen eri yritysten ja ammattien välillä voi olla hyvinkin suurta. Ammatin ja toimialan vaihdos on usein toistuva prosessi, ei enää kertakaikkinen tapahtuma tai harvoin tehtävä suuri elämän muutos. Nykyisin lähes joka kymmenes työntekijä vaihtaa toimialaa vuosittain. (Suikkanen ym. 2001)

On siten selvää, että nuorena hankittu oppi ja koulutus eivät riitä koko työuran ajaksi. Oppimismahdollisuuksia ja koulutusta voidaan järjestää työelämän kestäessä monella tavoin. Keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa, miten kannustaa työntekijöitä osaamisensa päivittämiseen, miten koulutus järjestetään ja kenellä on koulutuksen järjestämisvastuu. Ongelmana on edelleen, kuka koulutuksen rahoittaa. Täydennysopiskelu työuran aikana ei lie ne järkevää toteuttaa täysin irrallaan työelämästä, mutta missä määrin työnantajien voidaan toisaalta odottaa ottavan vastuuta koulutuksen järjestämisestä ja rahoituksesta? Entä työntekijän itsensä?

### ***Koulutusvakuutus***

Elinikäistä oppimista on ryhdytty edistämään lailla aikuiskoulutustuesta, joka tuli voimaan 1.8.2001. Laki yhdistää aiemmat tukimuodot ja sen tavoitteena on kannustavamman koulutuksen toimeentulojärjestelmän luominen. Se koskee vain palkkatyössä olevia tai yrittäjinä toimivia.

Lakiin liittyy ansaintaperiaate ja myös henkilökohtaisen tilin piirteitä. Tavoitteena on, että jokainen voisi täyden työuran aikana karttuneen aikuiskoulutustukioikeuden turvin opiskella noin 1,5 vuoden ajan. Jokainen ansaintakuukausi kartuttaa opiskeluaikaa 0,8 päivää. Opiskeluajan voi jaksottaa joustavasti ja on myös mahdollista käyttää tulevaa opiskeluajan karttumaa etukäteen laskennallisen työuran mukaan.

Tukea voi käyttää koulutukseen, jonka sisältö täyttää määritellyt kriteerit. Tuen perusosa on 440 euroa kuukaudessa. Ansio-osa on 20 prosenttia kuukausitulosta 2700 euroon saakka ja 15 prosenttia sen ylittävältä osalta.

Kokemukset lakisääteisestä koulutustuesta ovat vielä vähäiset, mutta on esitetty epäilyjä, että tuki on liian pieni, jotta se voisi riittävästi tukea koulutukseen hakeutumista. Lisäksi aikuiskoulutustukea voi saada vain, jos on voimassa oleva työ- tai virkasuhde. Määräaikaisten palvelussuhteiden välissä sitä ei voi saada, vaikka silloin tarve ja motivaatio koulutukseen voisi olla suurimmillaan.

Koulutusvakuutuksen kehittämiseksi on jo olemassa aloitteita asian eteenpäin viemiseksi. Tulopoliittisessa sopimuksessa on ehdotettu, että sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö selvittävät vapaaehtoisen koulutusvakuutuksen verokohtelun. Asia on siis valmisteilla ja periaatteessa mahdollista toteuttaa seuraavan hallitusohjelman yhteydessä.

#### *Ruotsin kompetensförsäkring*

Ruotsissa koulutusvakuutusta on kehitetty nimellä *individuellt kompetenssparande* eli IKS. Asiaan liittyvä lainsäädäntö tulee voimaan ilmeisesti vuoden 2003 alusta. Sen periaatteena on, että kaikille palkansaaajille ja yrittäjille luodaan vapaaehtoinen mahdollisuus perustaa yksilöllinen tili, jolla kustannetaan osaamista parantavia toimia ja korvataan niiden aiheuttamia tulonmenetyksiä. Lisäksi tätä säästämismuotoa tuetaan verokannusteilla. Työntekijän lisäksi myös työnantaja voi kartuttaa tiliä. Tilin täydentävät aikuiskoulutuksen muita tukia ja niitä saa käyttää koulutukseen ja työharjoitteluun. Mikäli tilillä on varoja 65 vuoden iässä, ne muutetaan eläkesäästöksi.

Maksut ovat verotuksessa vähennyskelpoisia vuoden 2001 tasossa 37 700 kruunuun saakka (nk. *Inkomstbasbelopp*), kuitenkin enintään kunnes tilillä on 12 basbeloppin määrä. Työnantajan maksama osuus ei ole veronalaista tuloa työntekijälle. Nostot tililtä ovat 'kevennettyä' veronalaista tuloa. Tilin tuottoa verotetaan kiinteällä 15 prosentin verolla. Järjestelmän käynnistysvaiheessa siitä aiheutuu valtiolle menoa, mutta pitkällä aikavälillä nettovaikeus neutralisoi menoja.

#### *Mahdollista kaavailua*

Mahdollinen selvitettävä vaihtoehto on lakisääteistä koulutustukea täydentävä koulutusvakuutus, joka korvaa koulutusajan tulonmenetyksiä. Vakuutus olisi luonteeltaan joko säästö- vakuutus tai riski- ja säästövakuutuksen, jonka mahdollisia ominaisuuksia järjestämistä- vasta riippuen olisivat:

- takuutuotto tai pääoman säilyvyys
- maksuvapautusetu
- rahastoa voi käyttää etukäteen ja maksut peritään jälkikäteen
- kuoleman sattuessa rahastoon ei sinänsä kohdistu perintöoikeutta, mutta siihen voi sisältyä riskiturva kuoleman varalta
- käyttämätön rahasto kartuttaa eläkesäästöä
- vakuutusta voisi käyttää vähintään kahden ja enintään 18 kuukauden koulutukseen riippumatta siitä, onko oikeutettu aikuiskoulutustukeen tai ei, edellyttäen kuitenkin, että sitä käytetään aikuiskoulutuslaissa tarkoitettuun koulutukseen – tällä tuettaisiin mahdollisuutta koulutukseen myös määräaikaisten palvelussuhteiden yhteydessä
- vakuutuksesta maksettavaa koulutustukea ei otettaisi huomioon ansiotulona määriteltäessä oikeutta saada lakisääteistä aikuiskoulutustukea, joka sallii vain vähäisten ansiotulojen hankkimisen tuen saantiaikana
- työntekijän maksama osuus olisi tämän omaisuutta ja siirtyy työsuhteesta toiseen, kun taas työnantajan maksama osuus jää työnantajalle.

Vakuutuksenottajina ja -maksajina voisivat olla työnantaja, työntekijä tai molemmat. Vakuutus voisi olla luonteeltaan joko yksilöllinen tai kollektiivinen. Tullakseen suosituksi, vakuutusmaksujen tulisi olla sopivaan rajaan saakka vähennyskelpoisia ja nostoja tulisi verottaa ansiotulona. Loogista olisi itse asiassa yhdistää sekä vakuutus että verokohtelu kollektiiviseen tai yksilölliseen eläkevakuutukseen. 'Koulutustukena' maksettavat varat tulisivat tällöin itse asiassa eräänlaisena eläkevakuutuksen osittaisena takaisinostona.

Järjestelmän etuna olisi, että se

- kannustaisi koulutukseen,
- parantaisi työllisyyttä ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta,
- vähentäisi varhaiseläkkeiden käyttöä ja ehkäisisi työuupumusta,
- mahdollistaisi työn ja opintojen uudenlaisen jaksottamisen,
- tasaisi tuloja elinkaaren mitassa,
- yhdistäisi vakuutettujen ja työnantajan etuja,
- ohjaisi vastuullisiin koulutusvalintoihin ja
- edistäisi pitkäaikaista säästämistä.

#### **7.2.6. Vähimmäisturva ja viimesijainen turva**

Ensisijaisten eli syyperusteisten vähimmäisturvaetuuksien kehitys on viime vuosina jäänyt selvästi jälkeen yleisen elintason muutoksesta. Eräiden etuuksien reaaliarvo on pienentynyt huomattavasti viimeisten kymmenen vuoden aikana. Tähän ovat vaikuttaneet etuuksien leikkaukset sekä indeksisidonnaisuutta koskevat muutokset. Samanaikaisesti myös viimesijaista toimeentulotukea on pienennetty muun muassa leikkaamalla lapsiperheiden perusosia ja saattamalla voimaan toimeentulotuen perusosaan asumismenojen omavastuuosuus. Etuuksien leikkausten ja indeksiturvan heikennysten lisäksi järjestelmiin on tehty myös rakenteellisia muutoksia, joilla on useimmiten tiukennettu etuuksien saamisen ehtoja (sairausajan vähimmäispäivärahan muuttaminen tarveharkintaiseksi, pientä ansiotuloa saavien päivärahojen heikennys ja vähimmäispäivärahan tason alentaminen, työmarkkinatuen ehtojen tiukennukset). Toisaalta vähimmäisetuuksien tason madaltamisen ja ehtojen tiukentamisen vastapainona on varsinkin sairauspäivärahaan kehitetty säännöksiä, joiden mukaan päiväraha määräytyy edeltävän etuuden perusteella. Lisäksi eri vähimmäisetuuksien sekä lasten päivähoidomaksujen keskinäisiin suhteisiin on tehty muutoksia kannustavuuden parantamiseksi ja tuloloukkujen purkamiseksi.

Syyperusteisen vähimmäisturvan ja viimesijaisen turvan kehittämistä on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena. Keskeisiä lähtökohtia muutostarpeiden arvioimiselle ovat:

- etuuksien riittävyys ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen,
- etuuksien johdonmukainen kokonaisuus ottaen huomioon syyperusteisen ja viimesijaisen turvan keskinäiset suhteet sekä näiden etuuksien suhde asumistukiin, lapsietuuksiin, ansioturvaan ja kunnallisiin palveluihin sekä
- kannustavuus ja itsenäisen selviytymisen tukeminen.

Yleisenä periaatteena tulee olla, että viimesijainen toimeentulotuki takaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan ja syyperusteinen vähimmäisturva antaa perustoimeentulon erilaisten sosiaalisten riskien sattuessa. Vuonna 1995 voimaantulleen perusoikeussäännösten mukaan kansalaisilla on työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella oikeus perustoimeentulon turvaan, joka merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin oikeus välttämättömään toimeentuloon (HE 309/1993). Tämän periaatteen riittävää toteutumista on syytä arvioida, kun yhä suurempi määrä ensisijaisen vähimmäisturvan saajista joutuu turvautumaan pysyväisluonteisesti toimeentulotukeen syyperusteisen turvan täydennyksenä.

Eri vähimmäisetuuksien keskinäisen yhteensovituksen ja kannustavuuden kannalta keskeisenä ongelmana on työmarkkinatuki. Työmarkkinatuki on pitkän talouskasvun aikana nousut tärkeimmäksi työttömyysturvan muodoksi eikä työmarkkinatuen saajien määrä ole vä-

hentynyt yhtä nopeasti kuin muiden työttömyysturvaetuuksien saajien. Vuoden 2001 lopussa ansiopäivärahaa sai noin 125 000, peruspäivärahaa 17 000 ja työmarkkinatukea 156 000 henkilöä. Työmarkkinatukeen liittyviä kannustinongelmia arvioitaessa on lähtökohdaksi otettava, että huomattava osa tuen saajista on vähintään kaksinkertaisen, usein jopa kolminkertaisen tulovähenteisyyden eli tarveharkinnan piirissä. Vuoden 1999 marraskuuta koskevan tutkimuksen mukaan työmarkkinatuen saajista 36 prosenttia sai toimeentulotukea ja yli kaksi vuotta kestäneistä työmarkkinatuista vastaava osuus oli 46 prosenttia. Lähes puolet työmarkkinatuen saajista sai yleistä asumistukea ja heistä edelleen 59 prosenttia sai lisäksi toimeentulotukea.

Yllä kuvatussa kolminkertaiseen tulovähenteisyyteen perustuvassa tukirakennelmassa on selvää, että tulojen nousu ei aina kohenna toimeentulon tasoa. Toimeentulotuen saajilla pienikin lisätulo pienentää 100 prosentilla saatuja etuuksia (vuoden 2002 alusta 100 euroa kuukaudessa ylittävältä osalta). Jos tulot ylittävätkin toimeentulotukinormin tason, jää huomattavan suurella osalla työmarkkinatuen saajista jäljelle vielä kaksinkertainen tulovähenteisyys työmarkkinatuen ja asumistuen yhteensovituksen vuoksi.

Universaalin sosiaaliturvan yhtenä peruslähtökohtana on köyhyyden, huono-osaisuuden ja väliinpuotoamisten ennaltaehkäisy koko väestön kattavan vähimmäisturvan kautta. Vähimmäisturvaa ja viimesijaista turvaa kehitettäessä on etuusjärjestelmiä muutettava rakenteellisesti siten, että painopiste siirtyy takaisin ensisijaiseen turvaan. Ensisijaisen eli syyperusteisen toimeentuloturvan pitäisi yhdessä yleisten tulonsiirtojen (asumistukien, lapsiperheiden etuuksien) kanssa taata riittävä toimeentulon taso ilman, että sitä joudutaan laajamittaisesti täydentämään toimeentulotuella. Tätä kehitystä voidaan edistää korottamalla vähimmäisetuuksien tasoa, muuttamalla etuuksien määräytymisperusteita, parantamalla ensisijaisten vähimmäisetuuksien, asumistuen ja lapsietuuksien yhteensovitusta sekä tukemalla heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa verotuksellisin keinoin.

Sekä syyperusteisen vähimmäisturvan että viimesijaisen toimeentulotuen piiriin kuuluvienkin on päästävä pitkällä aikavälillä osallisiksi yleisestä hyvinvoinnin kasvusta. Syyperusteista vähimmäisturvaa voitaisiin kehittää niin, että yhdessä asumistuen ja yleisten perheetuuksien kanssa vähimmäisetuudet riittävät pääsääntöisesti kohtuulliseen elämiseen ilman viimesijaista toimeentulotukea. Vähimmäisetuuksien reaaliarvon turvaaminen on sosiaalipoliittisesti välttämätöntä ja ajanoloon tukien on myötäiltävä yleistä elintason muutosta. Vähimmäisturvaetuuksien tason tarkistamisen avulla varmistetaan kohtuullinen kulutustaso myös silloin, kun tuen piirissä joudutaan olemaan pidemmän aikaa.

### **7.2.7. Perheturva**

Nykyisen työelämän vaatimukset ovat kovat, minkä vuoksi työelämän ja perhe-elämän tasapainoa on usein vaikea löytää. Usein erilaiset paineet kasautuvat juuri työikäisten kannettaviksi; koko-aikatyön ohella saattaa olla yhtäaikaan vastuu sekä pienten lasten että omien iäkkäiden vanhempien hoidosta. Suomessa osa-aikatyömarkkinat ovat ohuet, minkä vuoksi osa-aikatyön löytäminen on usein vaikeaa, vaikka lapsenhoito- ja perhesyistä sitä haluaisikin. Toisaalta määräaikaisten työsuhteiden keskimääräistä yleisempiä nuorilla naisilla, mikä saattaa lisääntyneen epävarmuuden kautta heijastua myös siihen, että ensimmäisen lapsen synnyttäminen jää entistä myöhemmälle iälle tai perhettä ei perusteta ollenkaan.

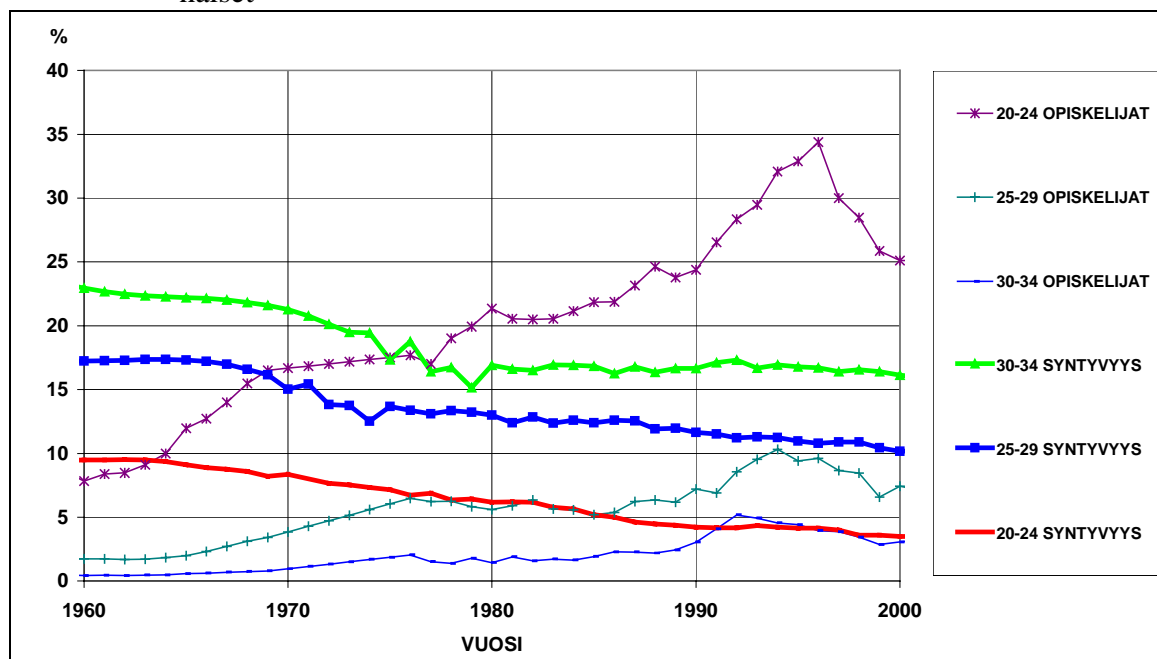
Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002) todetaan, että suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenne lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamiseksi on edelleen toimintakuntoinen. Keskeisiä ongelmakohtia ovat syntyvyyden kehitys, lapsiperheiden toimeentulo, lasten ja nuorten syrjäytyminen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen.

Syntyvyys on vakiintunut Suomessa Euroopan puitteissa varsin korkealle tasolle. Yhtenä syynä tähän on ollut edistysellinen perhepolitiikka. Sen seurauksena kohorttikohtainen syntyvyys kohosi 1970-luvun puolivälistä lähtien aina 1990-luvun alkuun asti.

Pitkällä aikavälillä naisten opiskeluaikojen piteneminen on kuitenkin myöhentänyt synnytyksiä. 1990-luvun aikana synnyttävien äitien ikä kohosi entistä nopeammin. Lisäksi kokonaissyntyvyys väheni 1990-luvun loppua kohti tultaessa. Osasyynä tähän saattoi olla juuri se, että naiset jatkoivat opintojaan aiempaa pidempään ja siirsivät synnytyksiä myöhemmäksi (vrt. oheinen kuvio ja kuviot luvussa 6.1.1.).

Ei ole itsestään selvää, että tulevaisuudessa syntyvyys pysyy Suomessa nykyisellä tasolla. Etelä-Euroopan maiden esimerkki osoittaa, että se voi alentua merkittävästi nykytasoltaan. Elatussuhteen paranemisen vuoksi olisi kuitenkin tärkeää, että syntyvyys kohoaisi. Sen vuoksi perhepoliittisia tukia voitaisiin kehittää niin, että ne tukisivat perheen perustamista ja turvaisivat lasten kehityksen.

Kuvio 246. Opiskelijoiden ja synnyttäneiden osuus ikäryhmästä vuosina 1960-2000, %, naiset



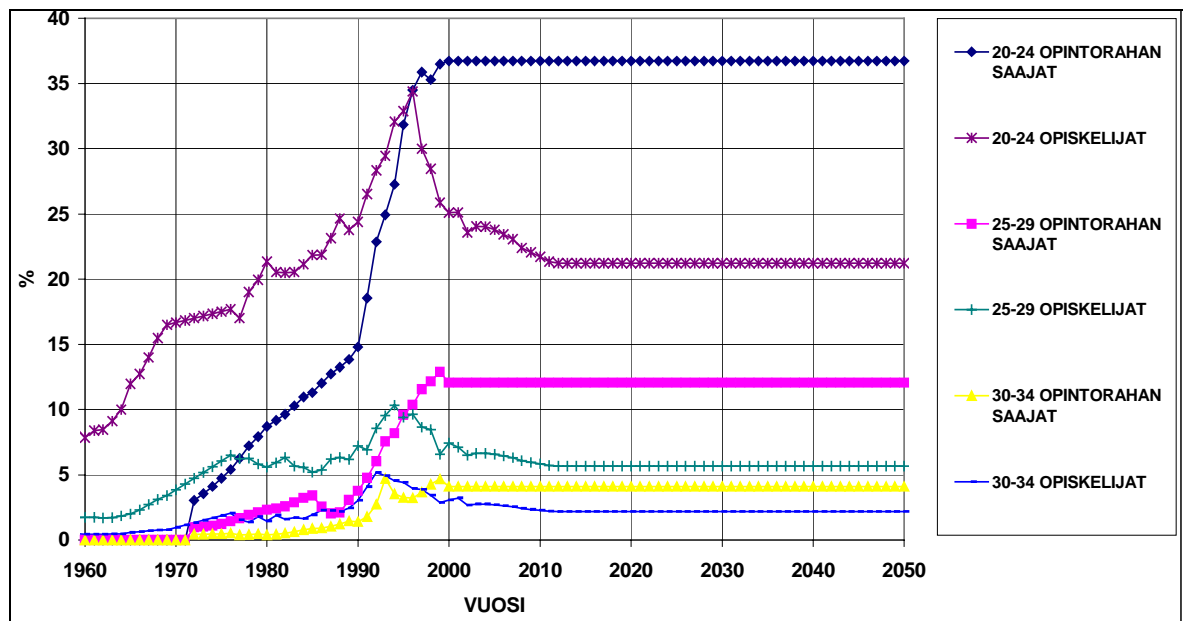
Laman syentyessä osa työttömyydestä tai työttömyysturvan puutteesta kanavoitui opiskeluun. Toisaalta myös opintotukijärjestelmän uudistus teki opiskelusta aikaisempaa paremman vaihtoehdon, kun työllistymismahdollisuuksia ei ollut. Opintotukitilastot osoittavat opiskelijoiden väestöosuusien säilyneen edelleenkin korkeina. Työvoimatutkimusten mukaan opiskelijoiden väestöosuus näyttäisi pienentyneen jo usean vuoden ajan. Syynä tähän on opiskelijoiden lisääntynyt työssäkäynti, sillä työvoimatutkimuksessa osa-aikaisesti tai jopa satunnaisesti työssä käyvät opiskelijat luokitellaan työllisiksi. Keskeinen kysymys



opiskelu- ja tukiaikojen pidennyttyä onkin nykymuotoisen opiskelun ja työssäkäynnin yhdistelmän tehokkuus.

Nykytilanne ei luo hyviä edellytyksiä syntyvyyden kohoamiselle. Alle 30-vuotiaista naisista monet yhdistävät opiskelun ja työnteon. Vaikka osa-aikatyötä löytyisikin, osa-aikatyön perusteella määräytyvä äitiyspäiväraha tarjoaa alhaisen toimeentulon. Sen vuoksi kokoaikaisen työsuhteen löytämistä ja aseman vakiinnuttamista työmarkkinoilla pidetään tärkeänä ja perheen perustaminen siirtyy helposti myöhemmäksi.

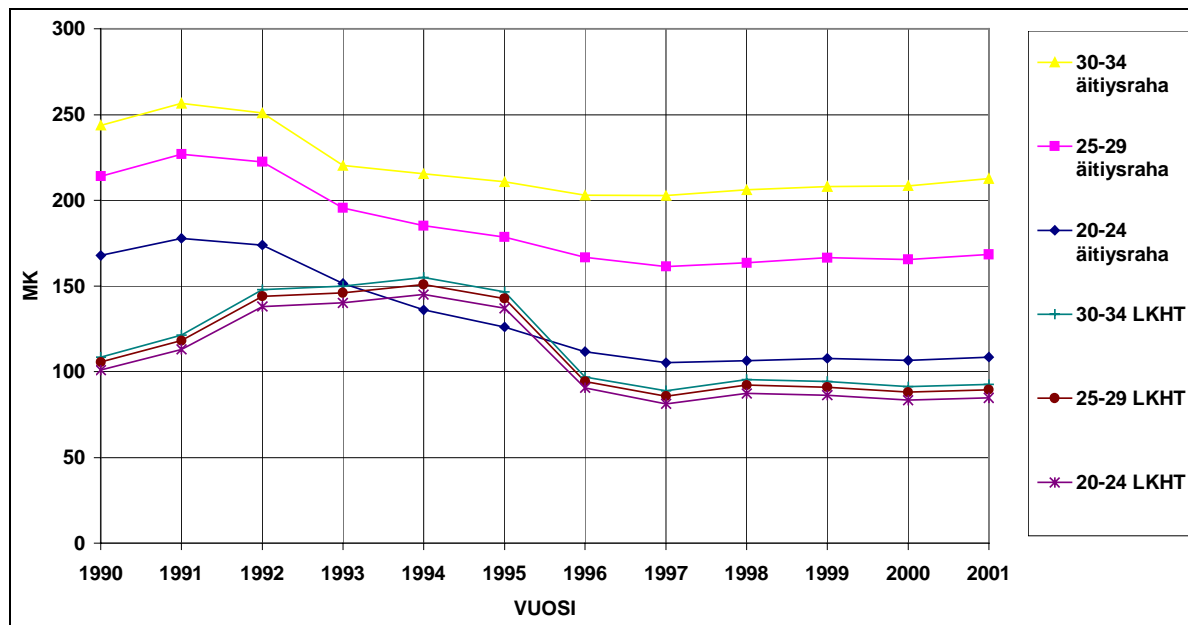
Kuvio 247. Opiskelijat työvoimatutkimuksessa ja opintorahaa saavat (henkilötyövuosina) vuosina 1970-2001 sekä projektio vuoteen 2050, % ikäluokasta, naiset



Syntyvyyden säilyttäminen nykytasolla on mahdollista vain, jos hedelmällisimmässä iässä olevien naisten syntyvyys säilyy edelleenkin korkeana. Toisaalta jos opiskeluajat lyhenisivät ja ammattiin valmistuttaisiin nykyistä aiemmin, voisivat myös synnytykset aikaistua, mikä puolestaan voisi kohottaa kokonaissyntyvyyttä. Syntyvyyden aikaistamisessa yhtenä keinona voisi olla vähimmäisäitiysrahan tason korottaminen. Siitä hyötyisivät erityisesti nuoret synnyttäjät.

Naisten asema on synnytysten suhteen polarisoitunut. Niiden naisten osuus, jotka eivät synnytä yhtään lasta, on kohonnut kaksinkertaiseksi, noin 15 prosenttiin. Toisaalta erityisesti 1990-luvun alkupuolella lasten hoitotukien korkea taso johti ilmeisesti kolmansien ja useampien lasten synnytyksiin. Sen mukaan kotihoidontuella voi siten olla myönteinen vaikutus syntyvyyteen.

Kuvio 248. Äitiysrahan ja lasten kotihoidon tuen kehitys vuosina 1990-2001 markkaa päivässä vuoden 2000 hintatasossa



Viimeaikaisessa keskustelussa on ollut esillä myös seuraavia perhepoliittisia kysymyksiä:

- Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista todetaan, että syrjäytymisen ehkäisemiseksi palvelujen turvaaminen ja kehittäminen on ensisijaista tulonsiirtoihin nähden.
- Selonteossa todetaan lisäksi, että synnytysiän alenemista estäviä tekijöitä on selvitettävä ja tuettava synnytysiän alenemista kehittämällä opintotuen ja perhepoliittisten tukien yhteensopivuutta sekä työelämän pelisääntöjä.
- Lapsilisien indeksivaihtoehdot
- Muiden perhe-etuuksien indeksointi
- Lapsilisä 17-vuotiaille  
Lapsilisätyöryhmä esitti muistiossaan lapsilisäjärjestelmän kehittämistä kaikille lapsille kuuluvana tukijärjestelmänä, jonka tehtävänä on tasata lapsen kulutuksesta perheelle aiheutuvia menoja. Työryhmä arvioi ensisijaiseksi muutostarpeeksi 17-vuotiaiden ikäluokan saamisen lapsilisäjärjestelmän piiriin. Perusteluna oli, että valtaosa 17-vuotiaista asuu vielä vanhempiansa luona ja opiskelee lukiossa tai ammatillisissa opilaitoksissa. Kulutustutkimusten mukaan lasten kulutus on suurimmillaan juuri täysi-ikäisyyden kynnyksellä. Jos uudistus toteutettaisiin, 17-vuotiaille ei enää maksettaisi opintorahaa.
- Lapsilisän tason jälkeenjääneisyyden korjaaminen  
Lapsilisätyöryhmä esitti myös lapsilisän tason jälkeenjääneisyyden korjaamista valtion talouden sallimissa puitteissa. Lapsilisä on korotettu viimeksi vuonna 1991. Perhetuki uudistuksen yhteydessä lapsilisien tasoa nostettiin, mutta samanaikaisesti lähes kaikki perhepoliittiset verotuet poistettiin. Tosiasiassa lasten elatukseen kohdistuva tuki

aleni vuosina 1992–1994. Heinäkuun alussa 1995 leikattiin lapsilisää noin 750 miljoonaa markkaa vuositasolla. Lapsilisan ostovoima on heikentynyt vuoden 1995 heinäkuusta vuoden 2001 heinäkuuhun noin 11 prosenttia. Lapsilisa on valtion talousarvion suurin menoerä, lähes 1 360 miljoonaa euroa vuonna 2002, joten pienikin korotus lapsilisään on suhteellisen suuri menoerä. Lapsilisan tason nostaminen heinäkuun 1995 tasolle lisäisi menoja vuositasolla noin 149 miljoonaa euroa.

- **Isäkuukausi**

Työ ja perhe-elämän yhteensovittamista selvittänyt työryhmä tarkasteli sellaisen järjestelmän luomista, joka takaisi isälle oikeuden omaan kuukauden kestäväan vanhempainlomaan ja mahdollistaisi äitiys- ja vanhempainloman pitämisen myös osa-aikaisena.

Työryhmä ehdotti muun muassa, että isän nykyisin käytettävissä olevaa 18 arkipäivän pituista isyysvapaata pidennettäisiin seitsemällä arkipäivällä. Isä voisi pitää isyysvapaan nykyiseen tapaan yhtä aikaa äidin kanssa joko äitiys- tai vanhempainrahakaudella. Isällä olisi mahdollisuus halutessaan pitää koko isyysvapaajakso tai osa siitä välittömästi vanhempainrahakauden jälkeen. Isyysvapaajakson voisi jaksottaa haluamallaan tavalla enintään viiteen eri osaan, mutta sitä ei voisi kuitenkaan pitää osa-aikaisena. Ehdotus joustavoittaisi perhevapaiden käyttömahdollisuuksia ja olisi myös hallinnollisesti yksinkertainen toteuttaa. Työryhmän arvion mukaan isyysvapaan pidentäminen lisäisi kokonaiskustannuksia noin 5,5 miljoonaa euroa.

Työryhmä ehdotti myös, että vanhempainvapaan voisi pitää osa-aikaisena niin, että molemmat vanhemmat olisivat yhtä aikaa osa-aikatyössä. Molempien vanhempien olisi vähennettävä työpanostaan 40 – 60 prosenttiin kokoaikaisesta työstä ja vastaavasti osa-aikatyössä olevien ansioiden tulisi alentua 40 – 60 prosenttia. Osa-aikajärjestely ei kuitenkaan koskisi yksinhuoltajia.

- Sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää päivähoiton maksujärjestelmää koskevan selvityksen, jonka osana tarkastellaan päivähoiton lisäksi muidenkin hoitomuotojen kuten yksityisen hoidon ja kotihoidon tukea. Tavoitteena on lisätä maksujärjestelmän tasapuolisuutta erilaisten perheiden välillä ja samalla estää kynnyksien syntyminen työhön siirtymiseen.

## **7.2.8. Sosiaali- ja terveyspalvelut**

Perustuslain säännöksen perusteella julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Lainsäädäntö velvoittaa kuntia järjestämään palvelut asukkailleen, mutta kuntien harkintavalta toiminnan laajuuden, sisällön ja järjestämistavan suhteen on suuri. Kunnallisen palvelutuotannon osuus on noin kolme neljäsosaa sosiaali- ja terveyspalvelujen arvosta. Kaikista sosiaalimenoista kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut olivat 26 prosenttia vuonna 2000.

Yksi sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuslaskelmiin merkittävästi vaikuttava tekijä on viimeisiin elinvuosiin keskittyvä terveys- ja hoivapalveluiden tarve ja kustannukset. Yksinkertaisin tapa tarkastella koko väestön palveluiden käyttöä on jakaa käyttö kahteen komponenttiin: kuolemaa edeltäneinä vuosina tapahtuneeseen palvelujen käyttöön ja muun väestön palveluiden käyttöön. Peruslaskelmassa oletettiin, että palvelujen käytön ikäprofiili säilyy kummassakin ryhmässä muuttumattomana.

Seuraavassa hahmotellaan vaihtoehtoja, joissa muutetaan palvelujen käytön ikäprofiileja. Muutokset liittyvät väestön terveydentilan, toimintakyvyn ja hoitoteknologian kehitykseen. Tarkoitus on luonnehtia sitä, miten paljon eri oletukset vaikuttavat lopputulokseen.

Tässä luvussa arvioidaan sosiaali- ja terveyspalvelujen menokehitystä vuoteen 2050 asti useiden vaihtoehtolaskelmien valossa. Vaihtoehtolaskelmissa arvioidaan erikseen seuraavien tekijöiden vaikutusta menokehitykseen verrattuna peruslaskelman mukaisen kehitykseen:

- henkilöstöressurssien vajauksen poistaminen,
- siirtymä laitos/vuodeosastohoidosta avopalveluihin,
- sosiaali- ja terveyspalvelujen käytön myöhentyminen yli 50-vuotiaiden osalta,
- terveydentilan parantuminen ja palvelujen tarpeen väheneminen kaikissa ikäryhmissä,
- palvelujen kysynnän lisääntyminen,
- tuottavuuden kohoaminen palvelutuotannossa ja
- kuntien tuottamien palvelujen korvaaminen yksityisten tuottamilla ostopalveluilla.

Viimeksi mainittuun vaihtoehtoon liittyen esitetään myös laskelma siitä, millaisia rahoitusvaikutuksia olisi sillä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotoksesta nykyistä suurempi osuus olisi yksityisiä palveluja.

Herkkyyslaskelmat on tehty ainoastaan eräiltä sektoreilta, lähinnä ikääntyvän väestön käyttämistä palveluista. Yksityiskohtaiset laskelmat on tehty perusterveydenhuollon (pl. hammashuollon) ja erikoissairaanhoidon sekä vanhusten kunnallisen laitoshoidon, vanhusten yksityisten laitoshoidon ostopalvelujen sekä koti- ja asumispalvelujen osalta. Henkilöstöressursseja koskevissa laskelmissa yhteensä -tiedot tarkoittavat vain näiden sektoreiden yhteenlaskettuja työntekijämääriä. Bruttokansantuotteeseen suhteutetut kustannustiedot koskevat koko kuntasektorin sosiaali- ja terveyspalveluja.

Luvun loppupuolella luodaan katsaus muualla tehtyihin sosiaali- ja terveyspalvelujen menokehitysarvioihin ja niiden keskeisiin tuloksiin. Lisäksi arvioidaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen, tuottamisen ja rahoittamisen mahdollisia uusia kehityssuuntia, joista osa on jo käytössä joissain maissa ja toiminnoissa.

#### 7.2.8.1. Menokehitys eri vaihtoehtoisissa

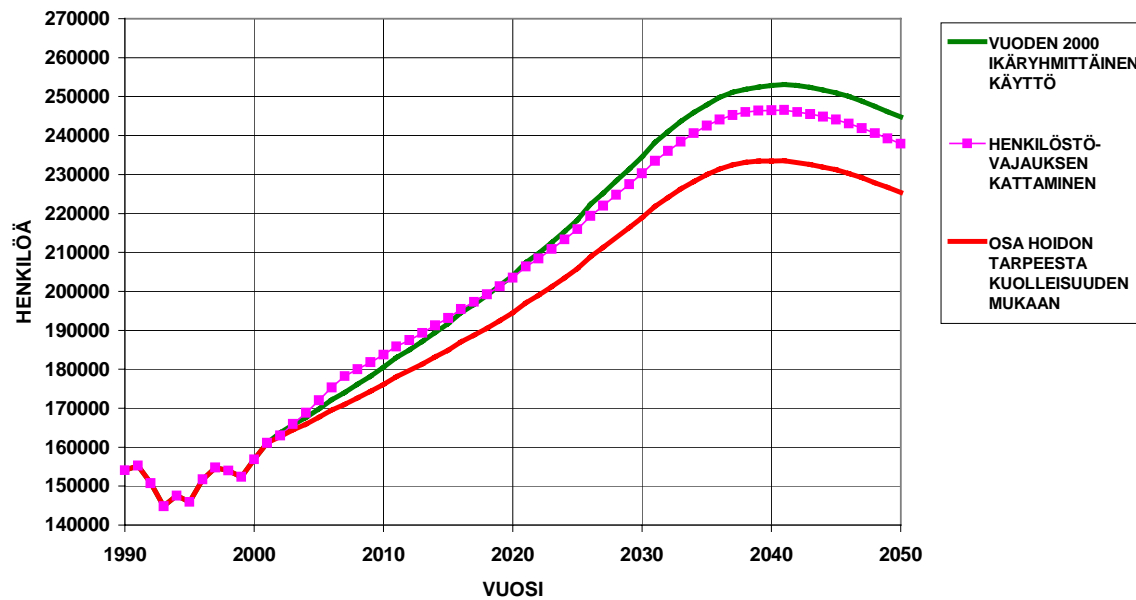
##### *1) Henkilöstövajauksen poistaminen*

Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointitoimikunta arvioi vuonna 2001, että kunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta jää eläkkeelle 49 000 - 55 000 työntekijää vuosina 2001 - 2010. Yli 65-vuotiaiden käyttämiin hoito- ja hoivapalveluihin tarvitaan 6 300 uutta työntekijää korjaamaan nykyistä vanhustenhuollon henkilöstön alimitoitusta. Toimikunnan arvion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvitaan lisää 12 000 työntekijää vuoteen 2010 mennessä.

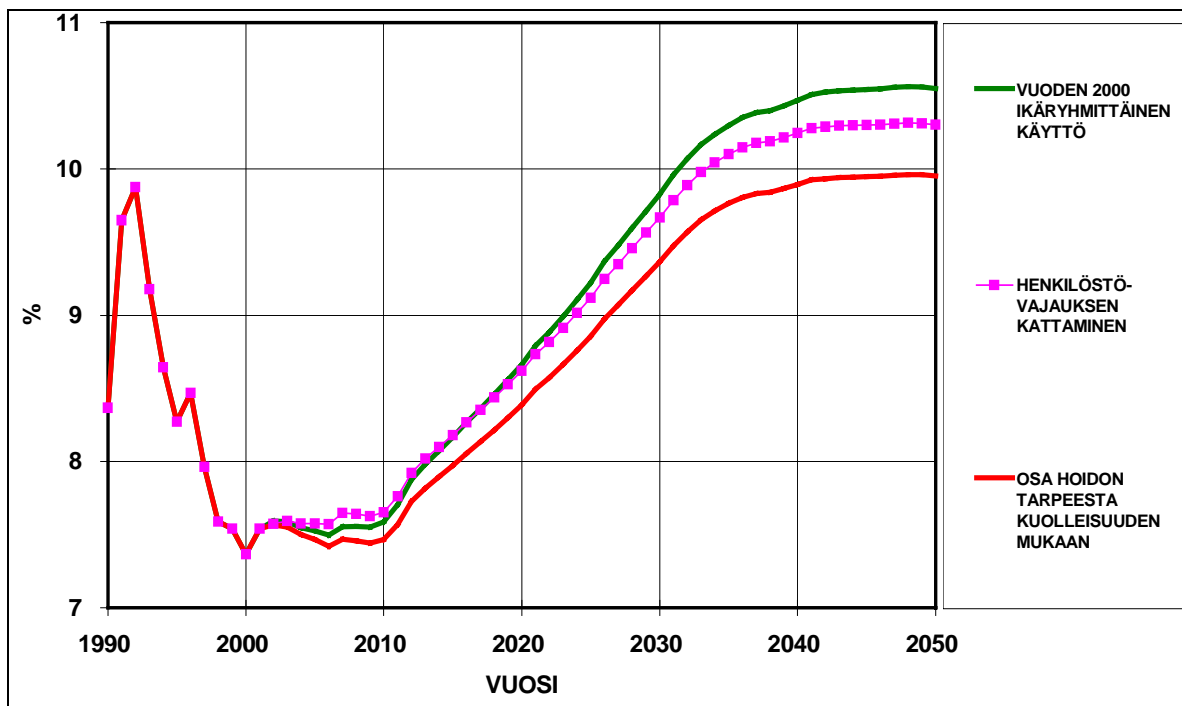
Tämä vaihtoehto koskee laman aiheuttaman henkilöstövajauksen kattamista. Vajeen täyttäminen on toteutettu laskelmassa lisäämällä työntekijämääriä kotihoidossa 3 500, vanhainkodeissa 1 100, terveyskeskusten vuodeosastoilla 1 500 ja palveluasumisessa 200 työntekijällä vuoden 1999 tasossa. Henkilöstölisäys toteutetaan asteittain vuodesta 2003 – 2007.

Lisähenkilöstön palkkatason oletetaan vastaavan sektorin keskimääräistä tasoa. Laskelma on laadittu siten, että henkilöstömuutokset on tehty perusvaihtoehtoon, jossa kuolevien hoidon tarve on erikseen otettu huomioon.

Kuvio 249. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys eräissä vaihtoehtois-  
sa ja eräissä sektoreissa yhteensä, projektio vuoteen 2050, henkilöä

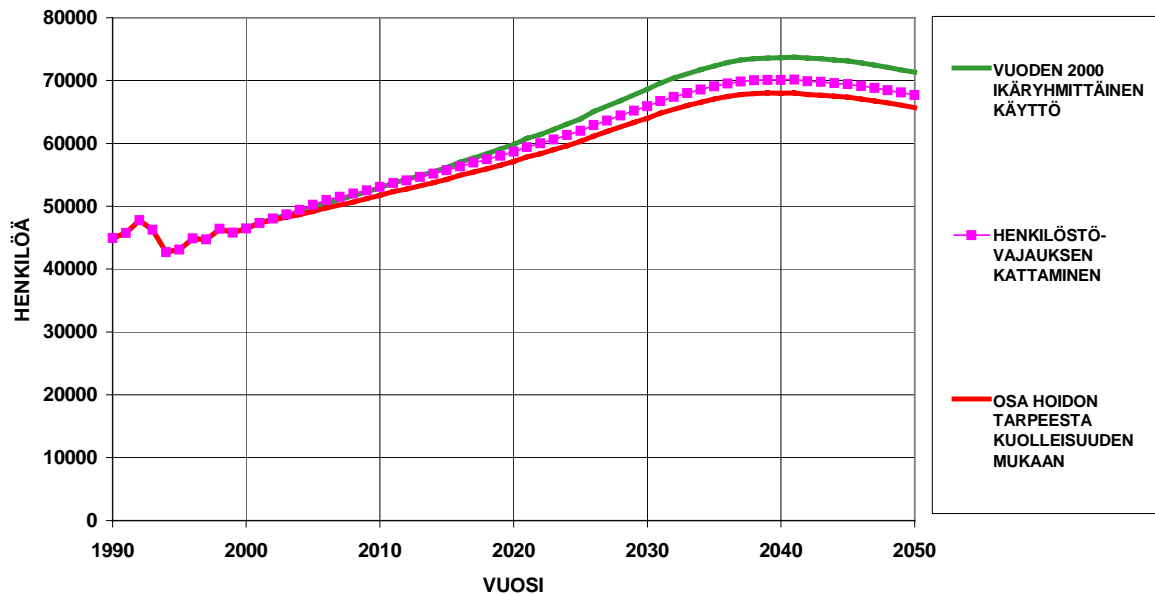


Kuvio 250. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa vuosina  
1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, % BKT:stä, eri vaihtoehtoja

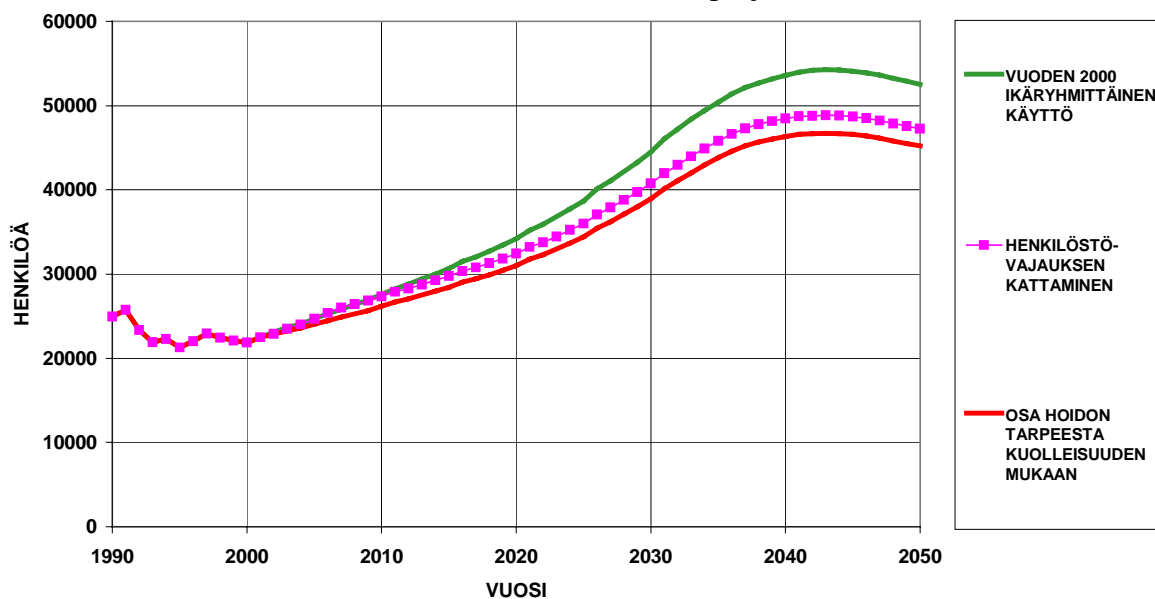


Henkilöstövajeen poistaminen kohdistuu hyvinkin eri tavoin eri sektoreihin. Oheisissa kuvioissa tarkastellaan työvoiman kehitystä niillä palvelusektoreilla, joilla muutokset ovat suurimpia. Kuviot osoittavat, että suhteellisesti suurin henkilöstön lisäys koskee kotipalveluita. Asumis- ja kotipalveluissa työvoiman kehitys on hyvin samanlaista kahdessa muussa vaihtoehdossa - sukupuolen ja iän mukaan vakioitujen sosiaali- ja terveyspalvelujen käytön tapauksessa ja perusvaihtoehdossa käyrät menevät päällekkäin.

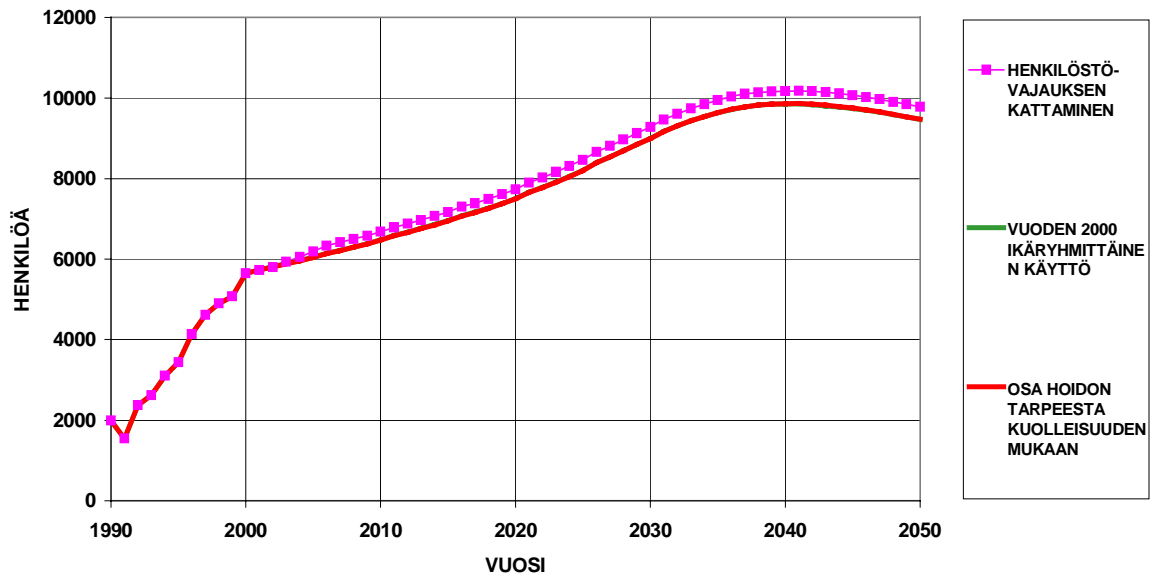
Kuvio 251. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys perusterveydenhuollossa (pl. hammashuolto) eri vaihtoehdoissa, projektio vuoteen 2050, henkilöä



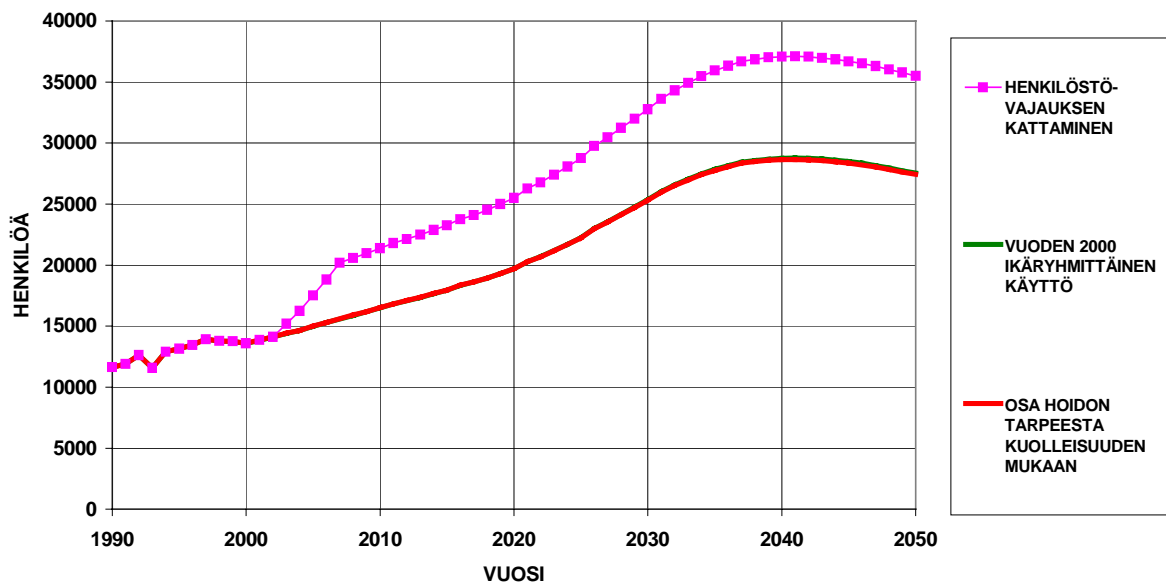
Kuvio 252. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys kunnallisessa vanhusten laitoshuollossa eri vaihtoehdoissa, projektio vuoteen 2050, henkilöä



Kuvio 253. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys asumispalveluissa eri vaihtoehtoissa, projektio vuoteen 2050, henkilöä



Kuvio 254. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys kotipalveluissa eri vaihtoehtoissa, projektio vuoteen 2050, henkilöä



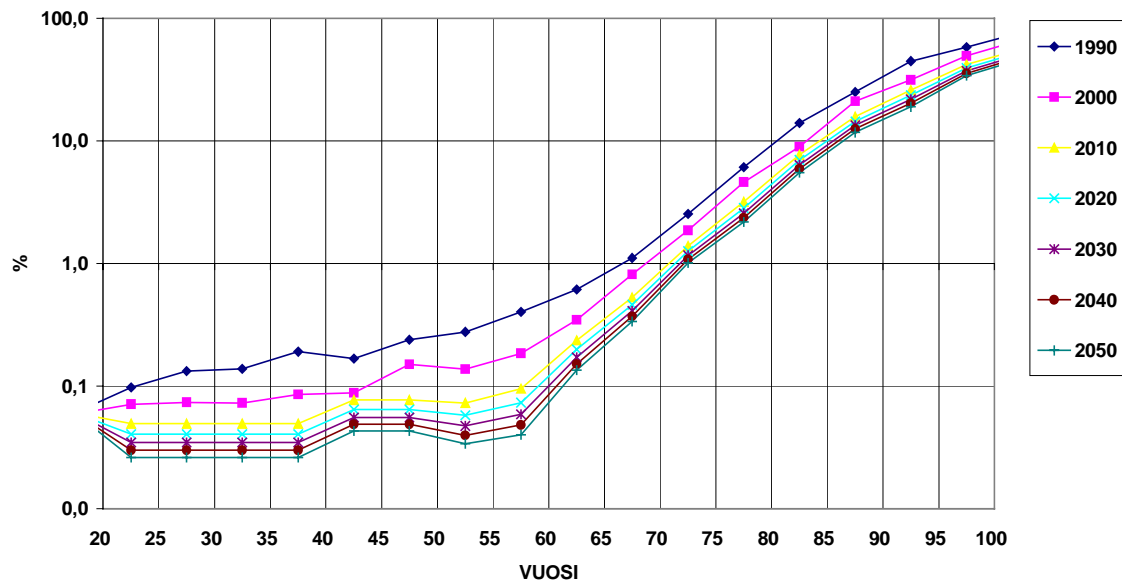
## 2) Siirtymä laitos/vuodeosastohoidosta avopalveluihin

1990-luvun talouslaman aikana siirtymä laitospalveluista avopalveluihin oli nopeaa. Tässä vaihtoehtolaskelmassa tätä siirtymää on jatkettu, mutta hidastaen kuitenkin siirtymänopeutta. Toisaalta pitkäaikaislaitoshoidossa olevien väestöosuus pieneni. Toisaalta kotihoidossa olevien ja palveluasumisasiakkaiden sekä eläkkeensaajien korotettua ja erityishoitotukea saavien väestöosuus nousi.

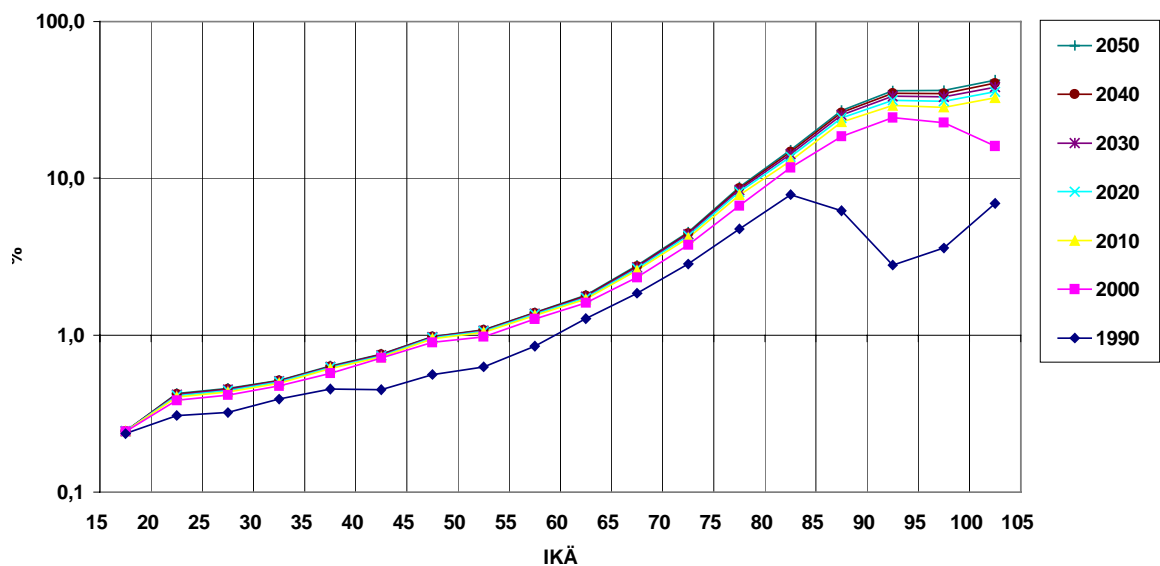
Eläkkeensaajien korotettu hoitotuki oli 127 euroa (750 mk) ja erityishoitotuki 253 euroa (1 500 mk) kuukaudessa vuonna 2001. Tuki edellyttää avun tarvetta ja erityiskustannuksia. Näiden lisäksi maksetaan pienempää hoitotukea. Tukea ei makseta pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevalle. Toisen henkilön apua tarvitsevien ja saaneiden väestöosuudet näyttävät säilyneen keskimäärin arvioituna suhteellisen ennallaan 1990-luvulla.

Oheisissa kuvioissa kuvataan esimerkinomaisesti pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien naisten ja eläkkeensaajien korotettua tai erityistukea saavien naisten osuutta väestöstä vuosina 1990-2050.

Kuvio 255. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien osuus vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, % ikäluokasta, naiset (logaritminen asteikko)



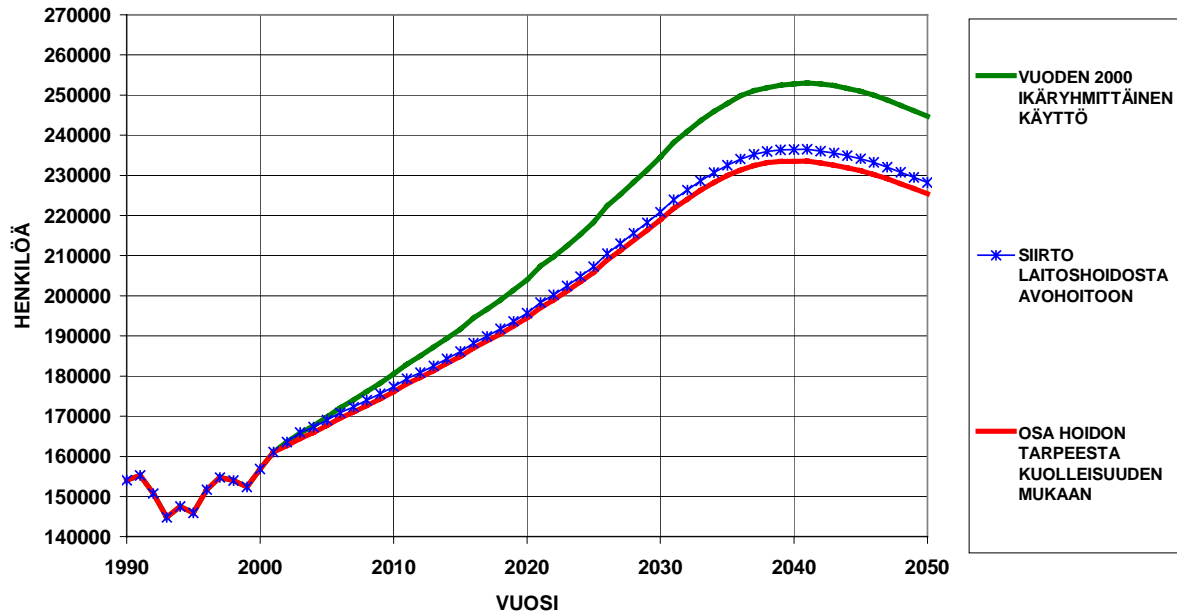
Kuvio 256. Eläkkeensaajien korotettua tai erityishoitotukea saavien osuus väestöstä vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, %, naiset (logaritminen asteikko)



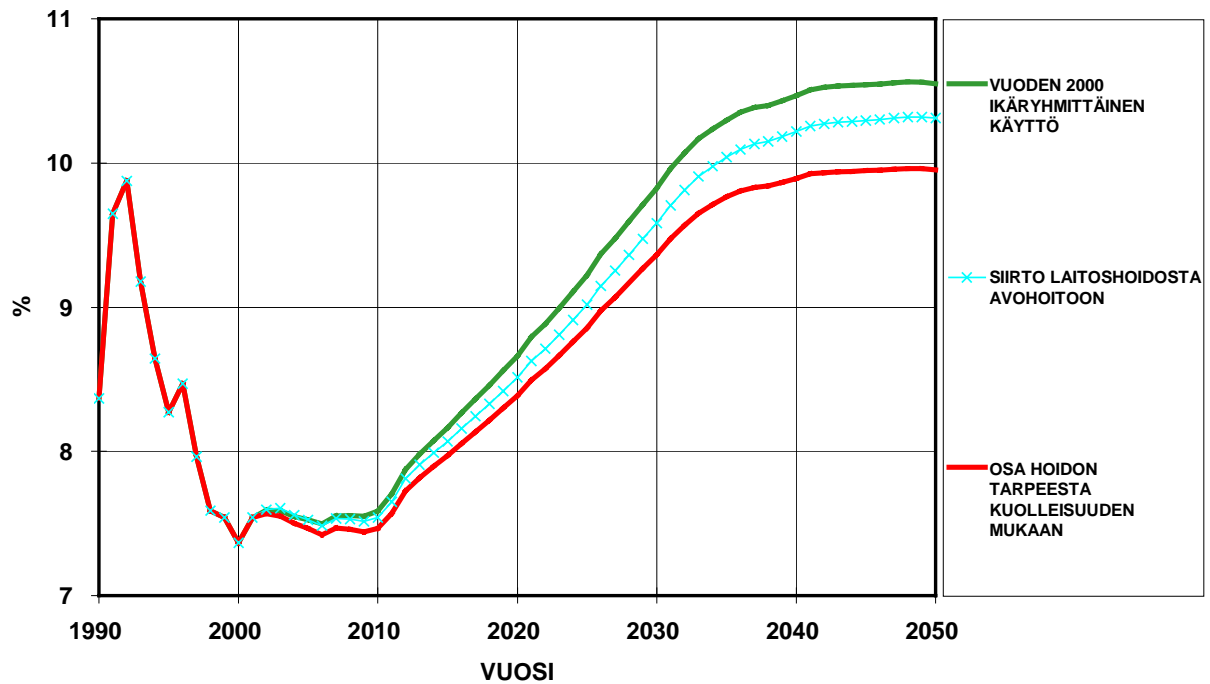


Vaihtoehdon kustannusarvioissa ei ole otettu huomioon sellaisia laitos/vuodeosastohoidosta avohoitoon siirrosta välillisesti aiheutuvia kustannuksia kuten eläkkeensaajien hoito- ja asumistukia tai lääkekustannuksia, jotka sisältyvät vuodeosastohoidon kustannuksiin.

Kuvio 257. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys eräissä vaihtoehdoissa ja eräissä sektoreissa yhteensä, projektio vuoteen 2050, henkilöä



Kuvio 258. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, % BKT:stä, eri vaihtoehtoja

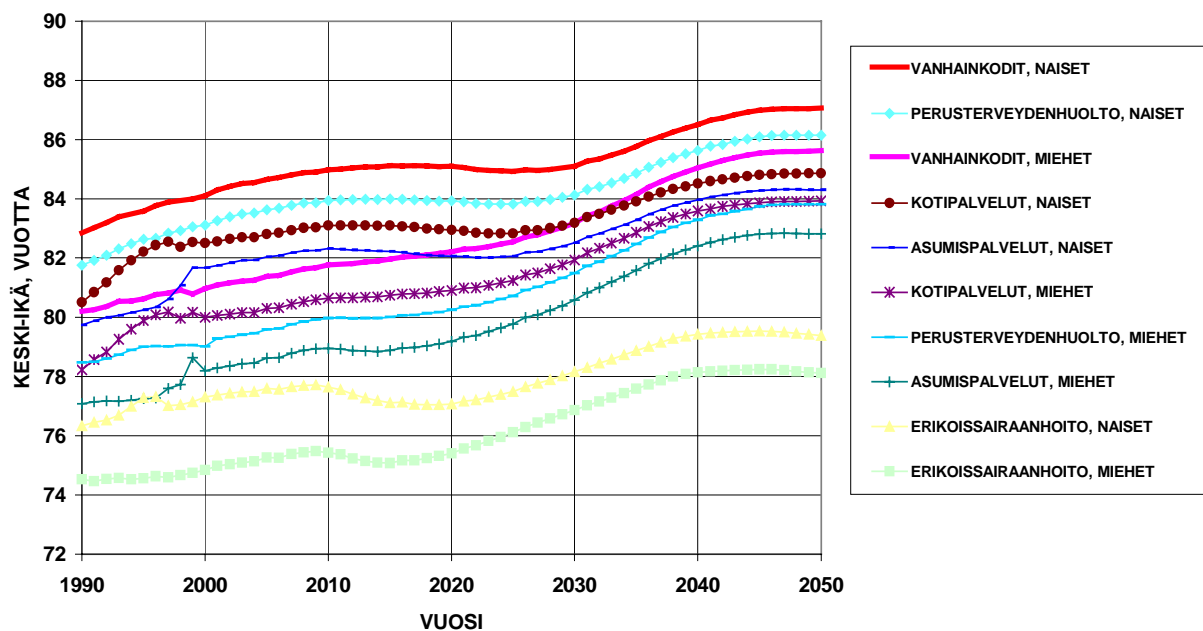


Henkilöstön siirto laitos/vuodeosastohoidosta avopalveluihin merkitsee varsin huomattavaa, joskin vähittäin tapahtuvaa siirtymää. Tarkastelun kohteena olevilla sektoreilla kolmasosa työntekijöistä oli avohoidossa vuonna 1990. Vuonna 2050 avo- ja laitos/vuodeosastohoidon työntekijämäärät ovat lähes yhtä suuret. Voimavarojen siirto laitos-hoidosta avohoitoon lisää jossain määrin kustannuksia peruslaskelmaan verrattuna.

### 3) Sosiaali- ja terveystalvelujen käytön myöhentyminen yli 50-vuotiaiden keskuudessa

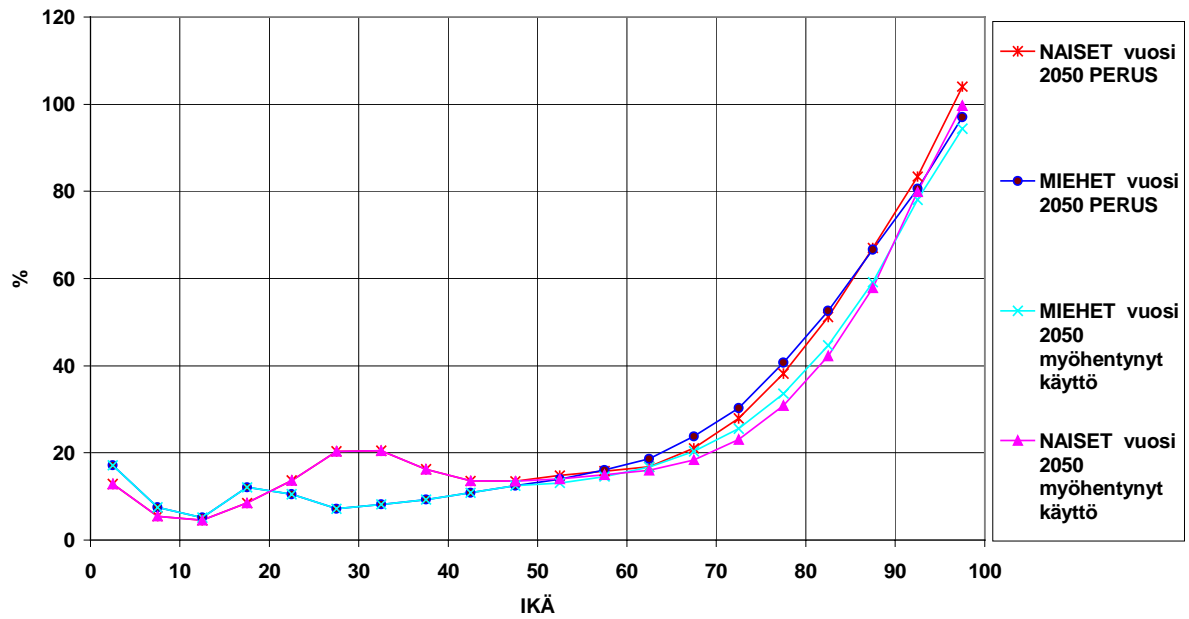
Seuraavaksi tarkastellaan vaihtoehtoa, jossa sosiaali- ja terveystalvelujen käyttö myöhentyy yli 50-vuotiaiden ikäryhmissä. Laman aikana joidenkin sosiaali- ja terveystalveluiden käyttäjien keski-ikä nousi jopa kahdella vuodella. Suurten ikäluokkien tullessa siihen ikään, jolloin talveluiden tarve kasvaa, ei talveluja käyttävien keski-ikä kuitenkaan välttämättä nouse, koska nuorempien ikäluokkien osuus talvelujen käyttäjistä lisääntyy. Toisaalta eliniän kohotessa myös sosiaali- ja terveystalveluiden käyttäjien keski-ikä kohoaa. Asiakkaiden korkeampi ikä, vaikka siihen liittyisi toimintakyvyn parantumista, voi itsessään aiheuttaa ongelmia. Myös hoitohenkilöstön keski-ikä kohoaa.

Kuvio 259. Avo- tai laitoshoidossa olevien 65 vuotta täyttäneiden keski-ikä vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, vuotta

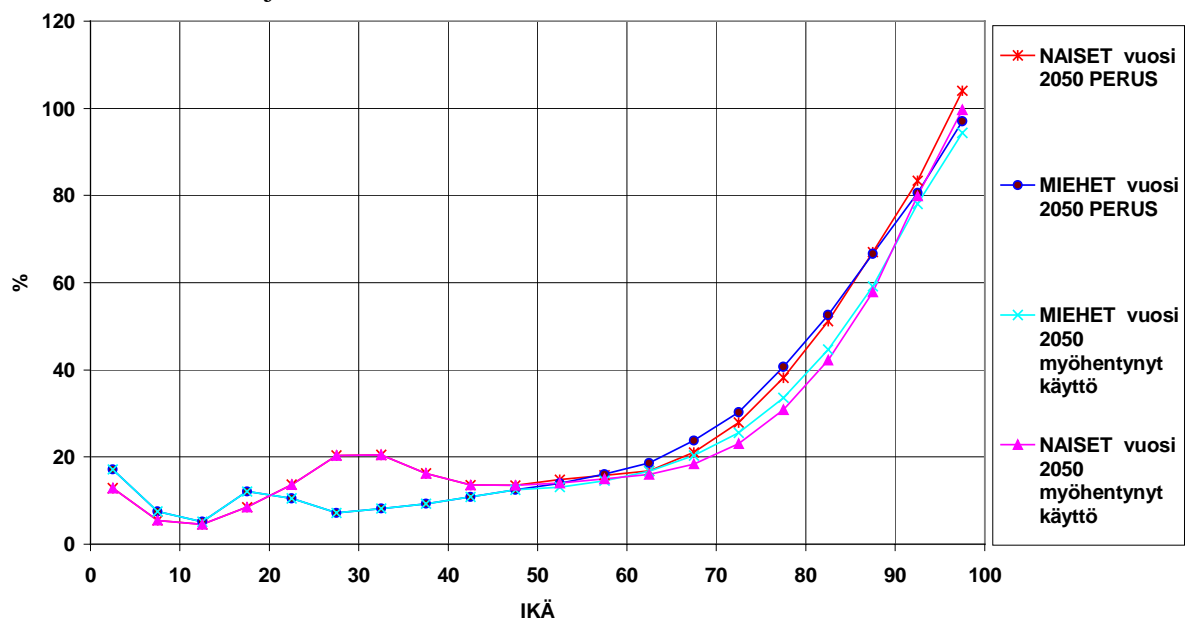


Kun väestön terveys ja toimintakyky säilyy pidempään, ikääntymiseen liittyvä talvelujen käyttö myöhentyy luontaisesti. Tarkasteltavassa vaihtoehdossa myöhennys tapahtuu ainoastaan yli 50-vuotiaiden ikäryhmissä. Nuorimpien eläkeikäisten ikäryhmissä myöhennys on noin kolme vuotta ja kaikkein vanhimmissa ikäryhmissä vähäinen. Tarkasteltavien vaihtoehtojen ero kasvaa tasaisesti nykyhetkestä lähtien. Enimmillään talvelujen tarpeen myöhentyminen vähentää työvoimatarvetta 10 000 henkilöllä ja vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon kansantuoteosuuteen 0,3 prosenttiyksikön verran.

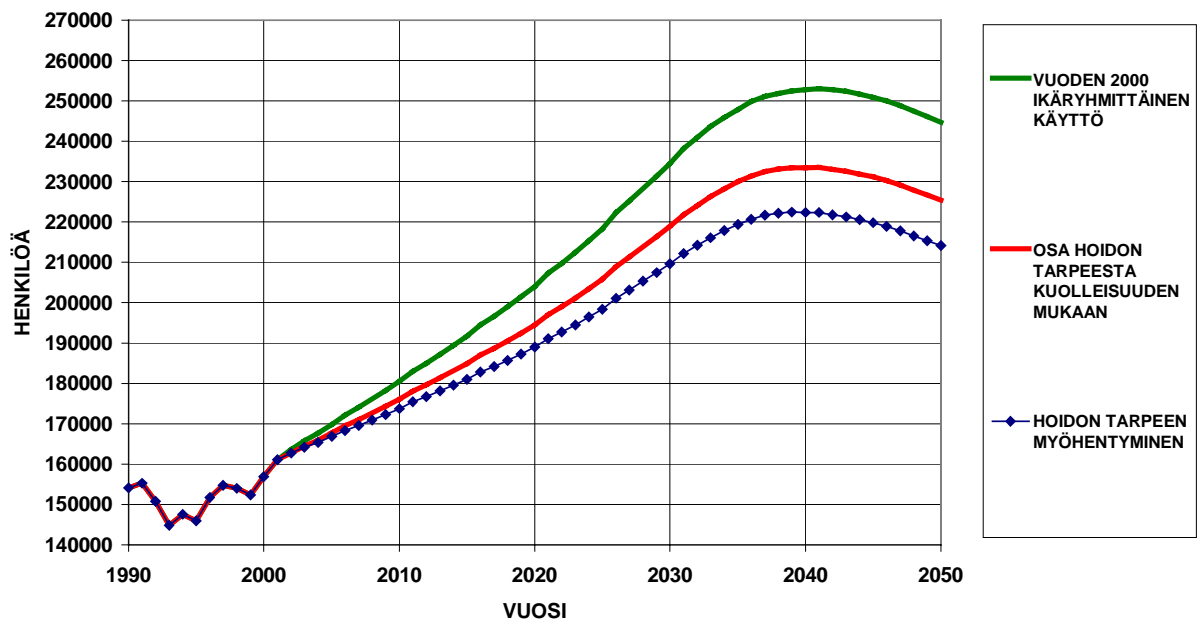
Kuvio 260. Vuoden aikana laitoshoidossa olevat ikäryhmittäin vuonna 2050, % väestöstä, miehet ja naiset



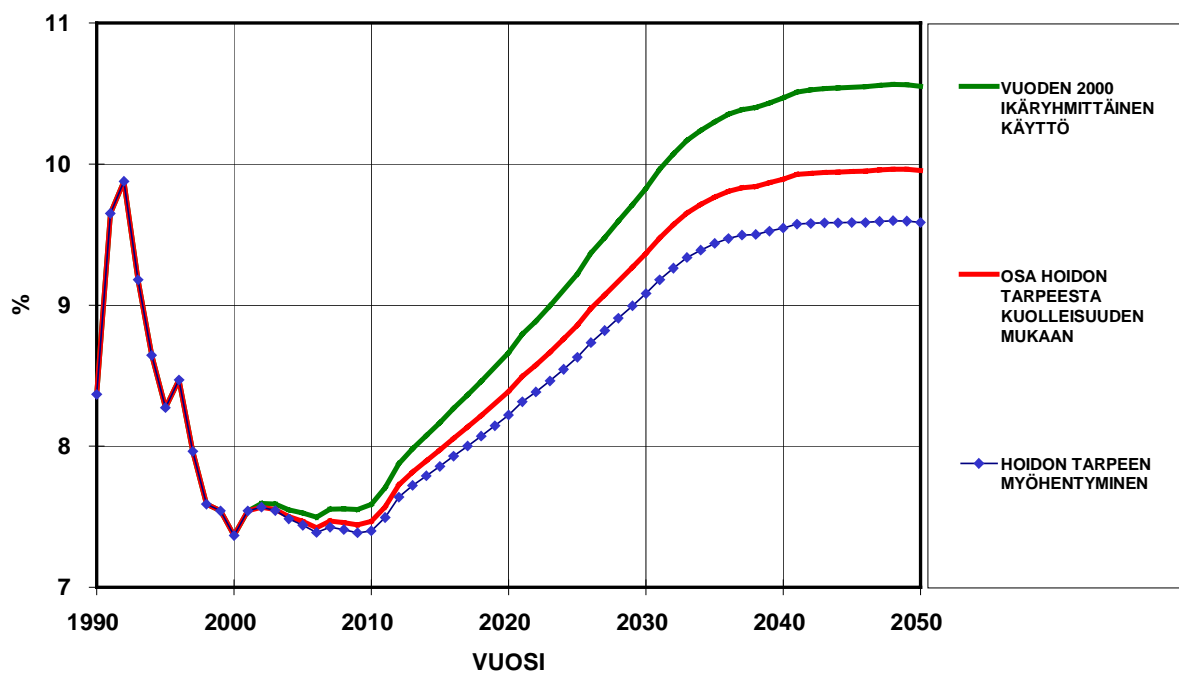
Kuvio 261. Vuoden aikana laitoshoidossa olevat ikäryhmittäin vuonna 2050, % väestöstä, miehet ja naiset



Kuvio 262. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys eräissä vaihtoehtoissa ja eräissä sektoreissa yhteensä, projektio vuoteen 2050, henkilöä



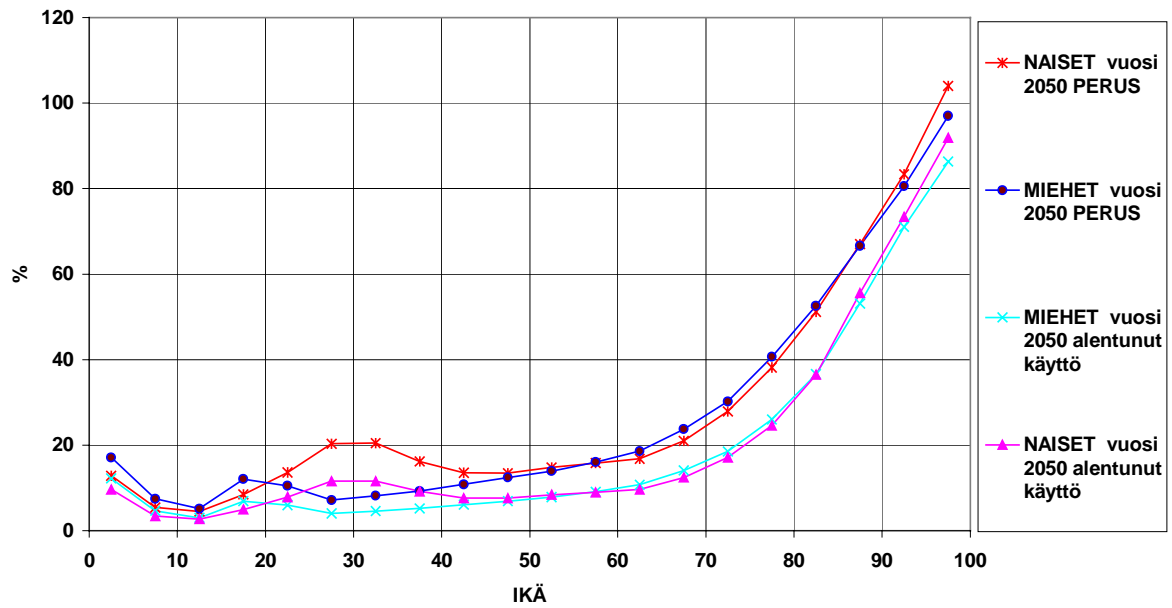
Kuvio 263. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, % BKT:stä, eri vaihtoehtoja



#### 4) Terveydentilan parantuminen ja palvelujen tarpeen väheneminen kaikissa ikäryhmissä

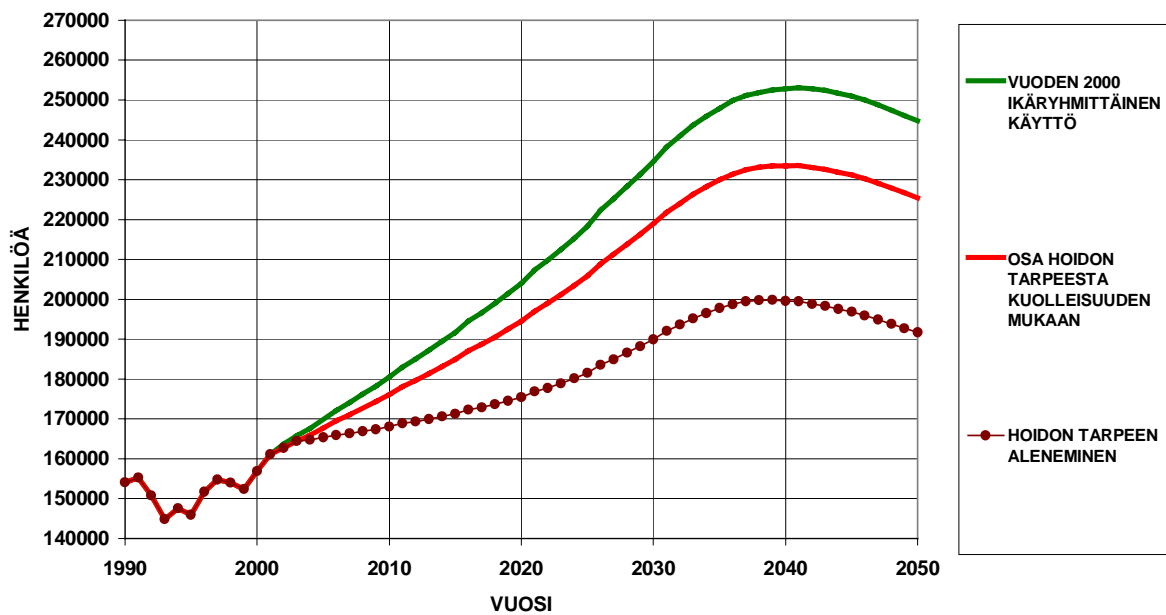
Tässä vaihtoehdossa väestön terveydentilan oletetaan paranevan, jolloin laskelmassa terveys- ja hoivapalvelujen tarve vähenee kaikissa ikäryhmissä saamaa tahtia ikäryhmän ennustetun kuolleisuuden kanssa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden toteutunut käyttö seuraa palvelujen tarpeen kehitystä.

Kuvio 264. Vuoden aikana laitoshoidossa olleet ikäryhmittäin vuonna 2050, % väestöstä, miehet ja naiset

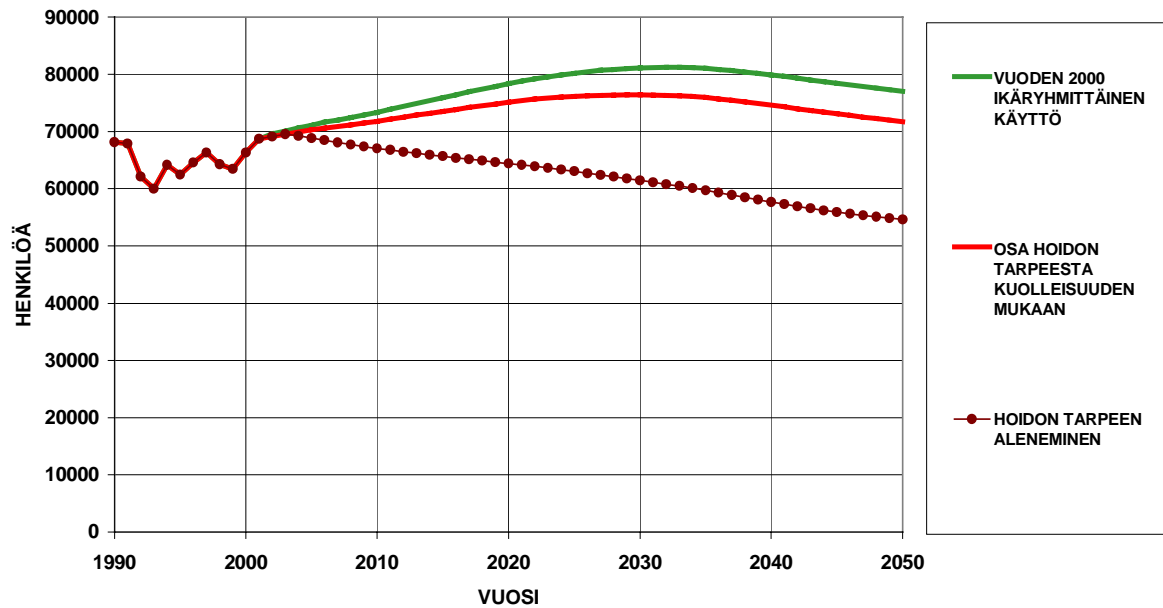


Kuviot osoittavat, että väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen ja käytön väheneminen kaikissa ikäluokissa johtaa työvoiman tarpeen samoin kuin kustannusten huomattavaan vähenemiseen suhteessa perusvaihtoehtoon. Merkittävä osa vähenemisestä johtuu akuutin erikoissairaanhoidon tarpeen supistumisesta.

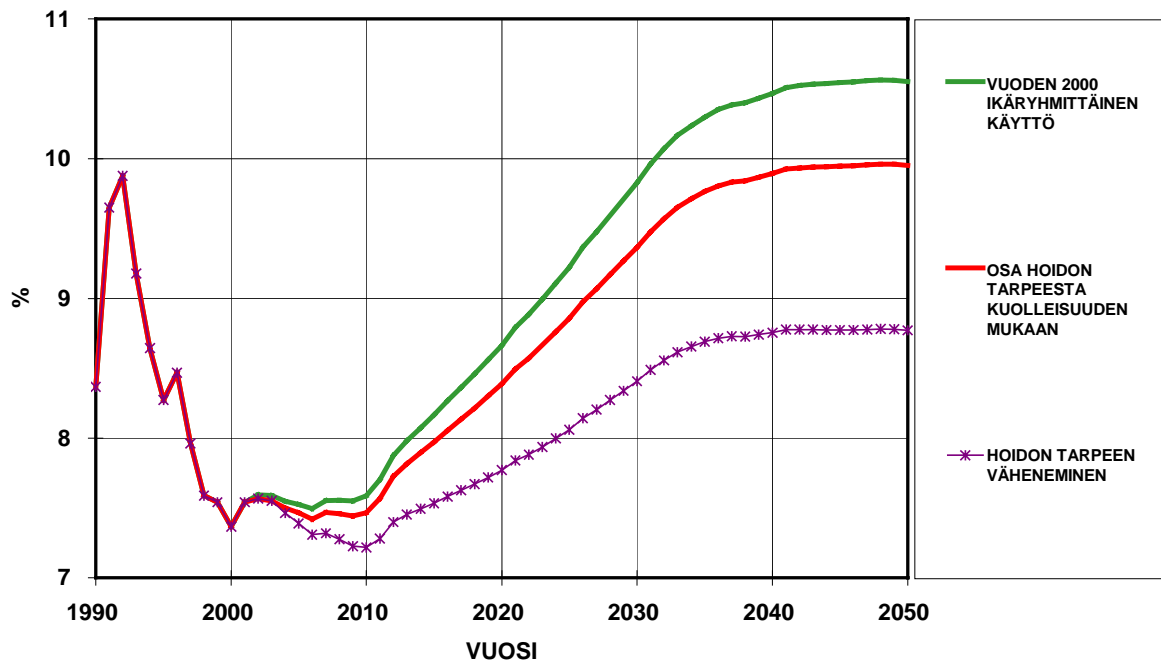
Kuvio 265. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys eräissä vaihtoehtoissa ja eräissä sektoreissa yhteensä, projektio vuoteen 2050, henkilöä



Kuvio 266. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys erikoissairaanhoidossa, projektio vuoteen 2050, henkilöä



Kuvio 26. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, % BKT:stä, eri vaihtoehtoja



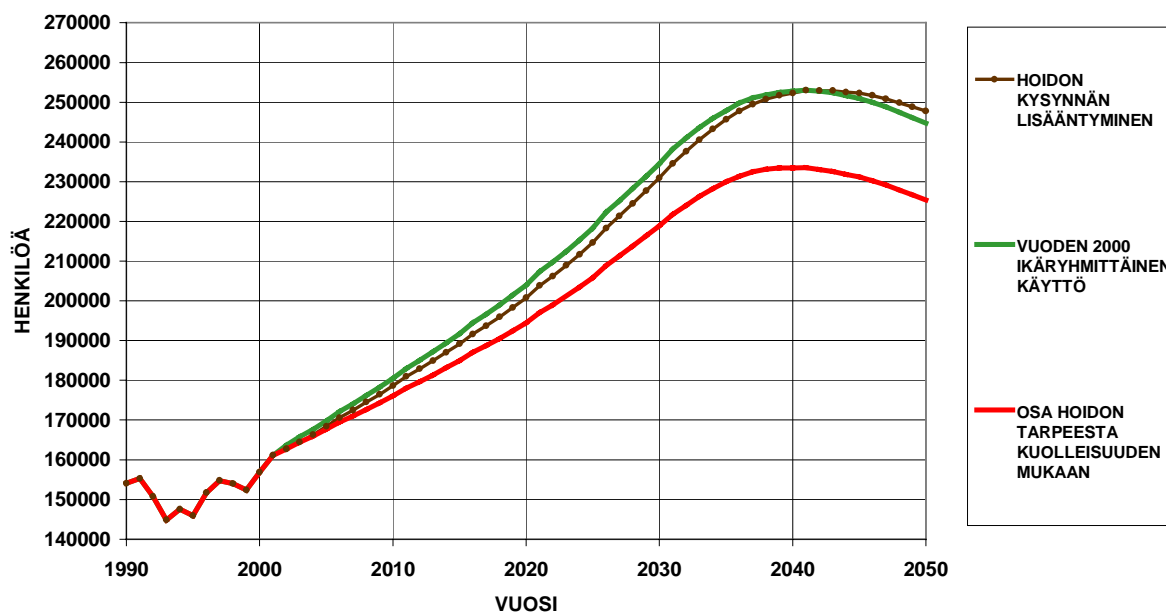
##### 5) Palvelujen kysynnän lisääntyminen

Väestön terveys- ja hoivapalvelujen kysyntä lisääntyy kohoavan koulutuksen ja tulotason myötä. Terveys- ja hoivapalvelujen käyttö on eräiltä osin kulttuurisidonnaista ja hoitoon hakeutuminen määräytyy lapsena kodin normien ja myöhemmällä iällä oman koulutustason mukaan. Tämän laskentavaihtoehdon avulla on haluttu tarkastella palvelujen kysynnän, hoitoon hakeutumisen sekä hoidon tarpeen ja terveydentilan riippumattomuutta. Vaikka vä-

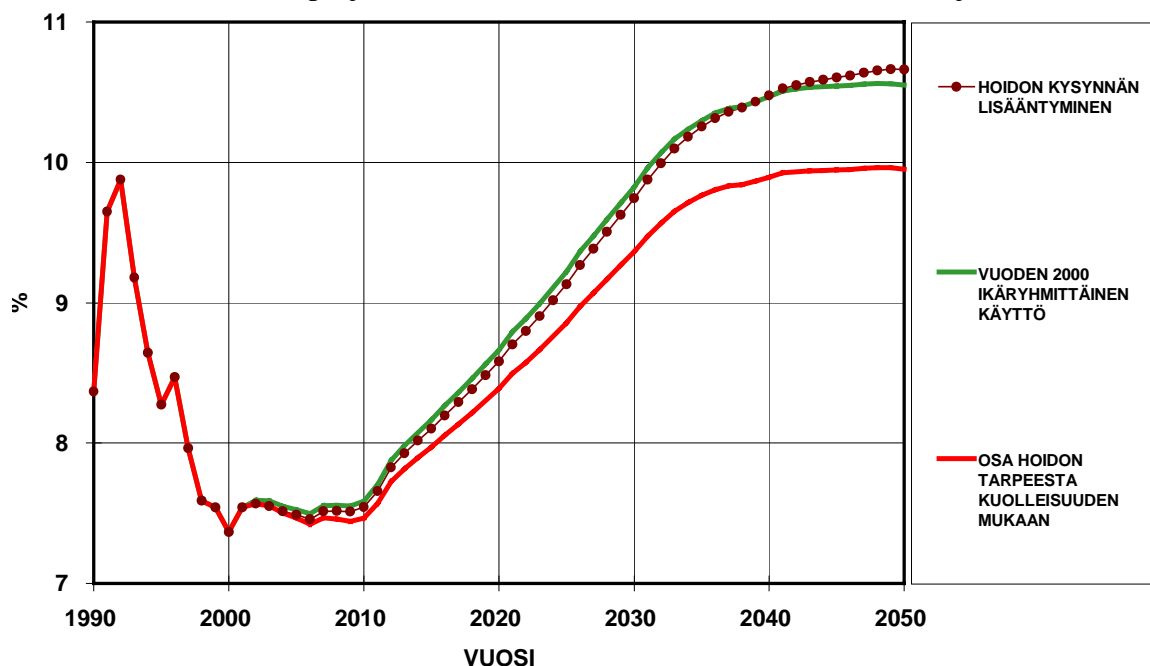
estön yleinen terveydentila ja toimintakyky paranisi jatkossakin, voi joidenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä lisääntyä.

Oheisista kuvioista käy ilmi, että palveluiden kysynnän lisääntyminen johtaa pitkällä aikavälillä henkilöstön tarpeen kasvuun. Kysynnän lisäys heijastuu ilmeisesti herkemmin avo- kuin laitospalveluihin.

Kuvio 268. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys eräissä vaihtoehtoissa ja eräissä sektoreissa yhteensä, projektiio vuoteen 2050, henkilöä



Kuvio 269. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa vuosina 1990-2000 sekä projektiio vuoteen 2050, % BKT:stä, eri vaihtoehtoja

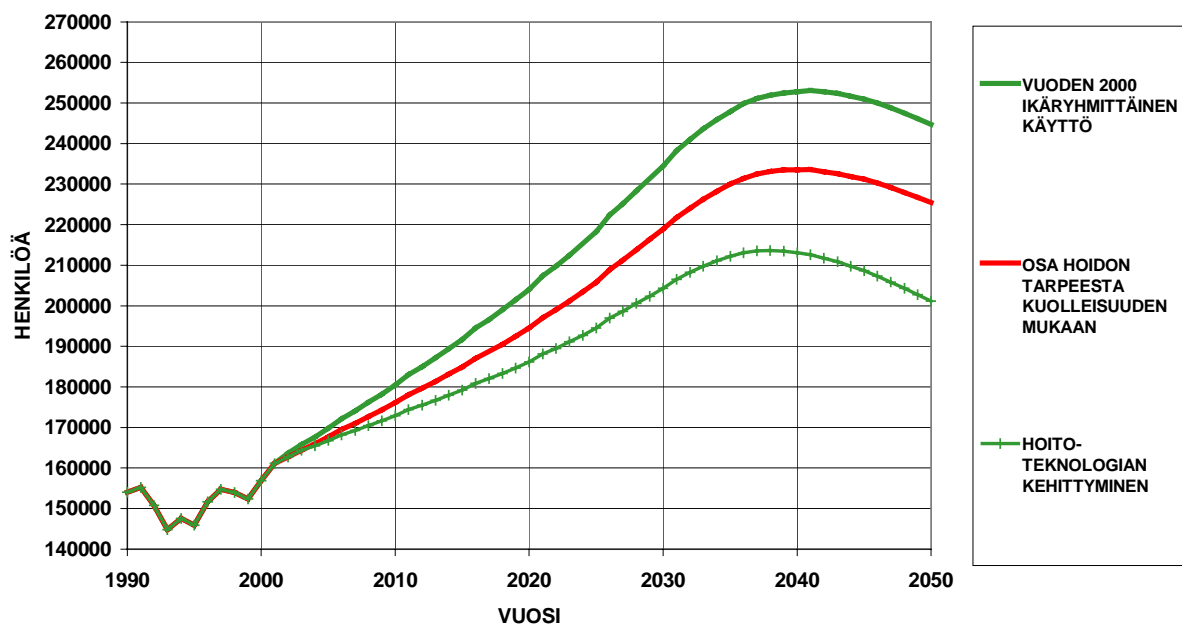


## 6) Tuottavuuden kohoaminen palvelutuotannossa

Seuraavaksi tarkastellaan laskentavaihtoehtoa, jossa terveys- ja hoivapalveluiden työn tuottavuus kohoaa kuten muuallakin kansantaloudessa, vaikkakin huomattavasti hitaammin. Laskelmassa tuottavuuden lisäys on kohdistettu vuodeosaston hoitoaikoihin (ei-kuolevien osalta), joita on lyhennetty suhteellisesti kolmasosalla työn tuottavuuden kehityksestä koko kansantaloudessa.

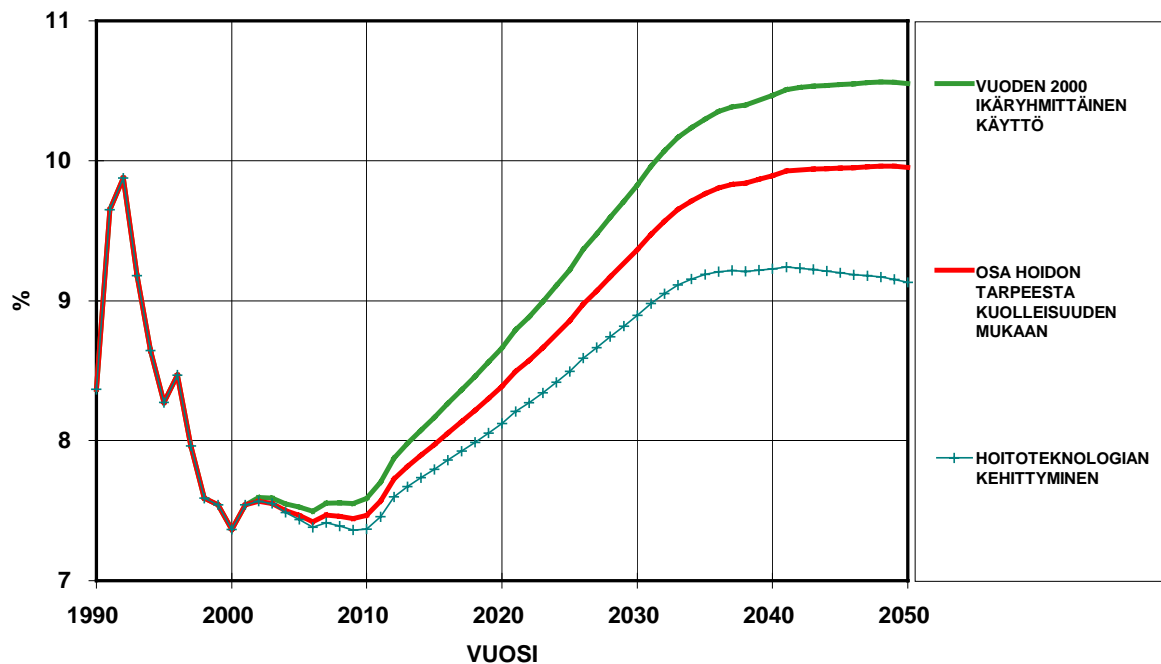
Jos työn tuottavuus kasvaa oletuksen mukaan, sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarve olisi vuonna 2030 runsaat 20 000 eli noin kymmenen prosenttia pienempi kuin perusvaihtoehdossa. Vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kansantuoteosuus jäisi 0,7 - 0,8 prosenttiyksikköä perusvaihtoehtoa alhaisemmaksi.

Kuvio 270. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman kehitys eräissä vaihtoehdoissa ja eräissä sektoreissa yhteensä, projektio vuoteen 2050, henkilöä





Kuvio 271. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, % BKT:stä, eri vaihtoehtoja



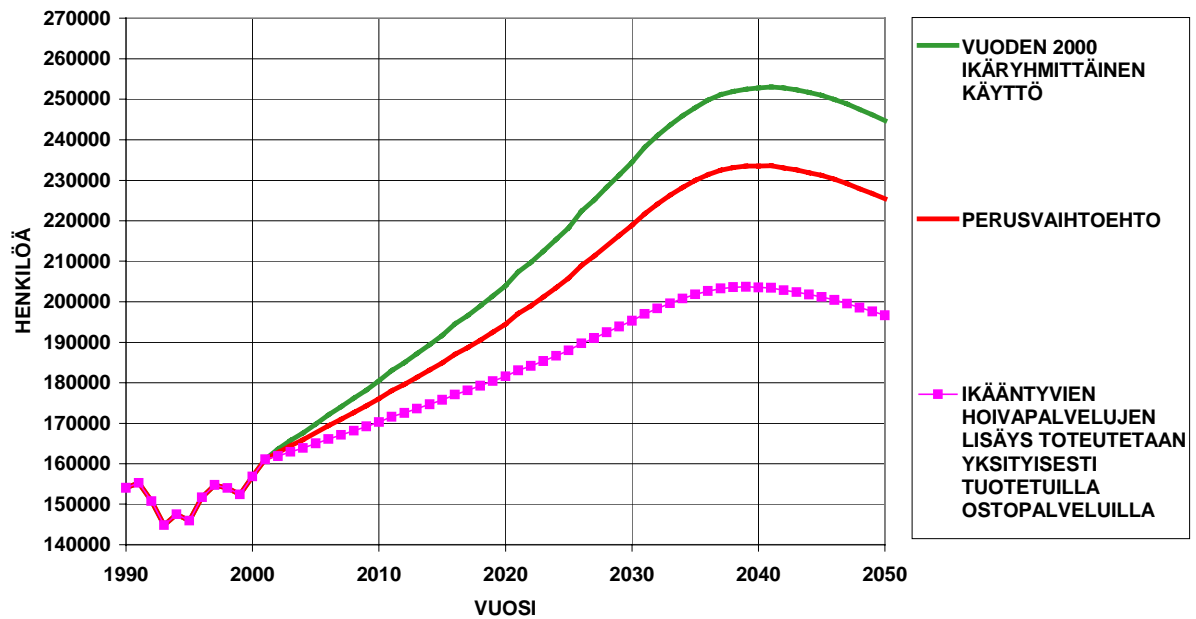
### 7) Kuntien tuottamien palvelujen korvaaminen yksityisten tuottamilla ostopalveluilla

Tässä vaihtoehtolaskelmassa vanhusten laitoshoidon, asumispalveluiden ja kotipalvelujen kunnallinen tuotanto (hoitopäivät, kotikäynnit) on vakiinnutettu likimain nykytasolle ja näiden palvelujen arvioitu tuleva käytön lisäys tuotetaan kokonaisuudessaan yksityissektorin kunnallisilla ostopalveluilla. Tällöin kunnallisia palvelumaksuja on sovellettu myös ostopalveluihin.

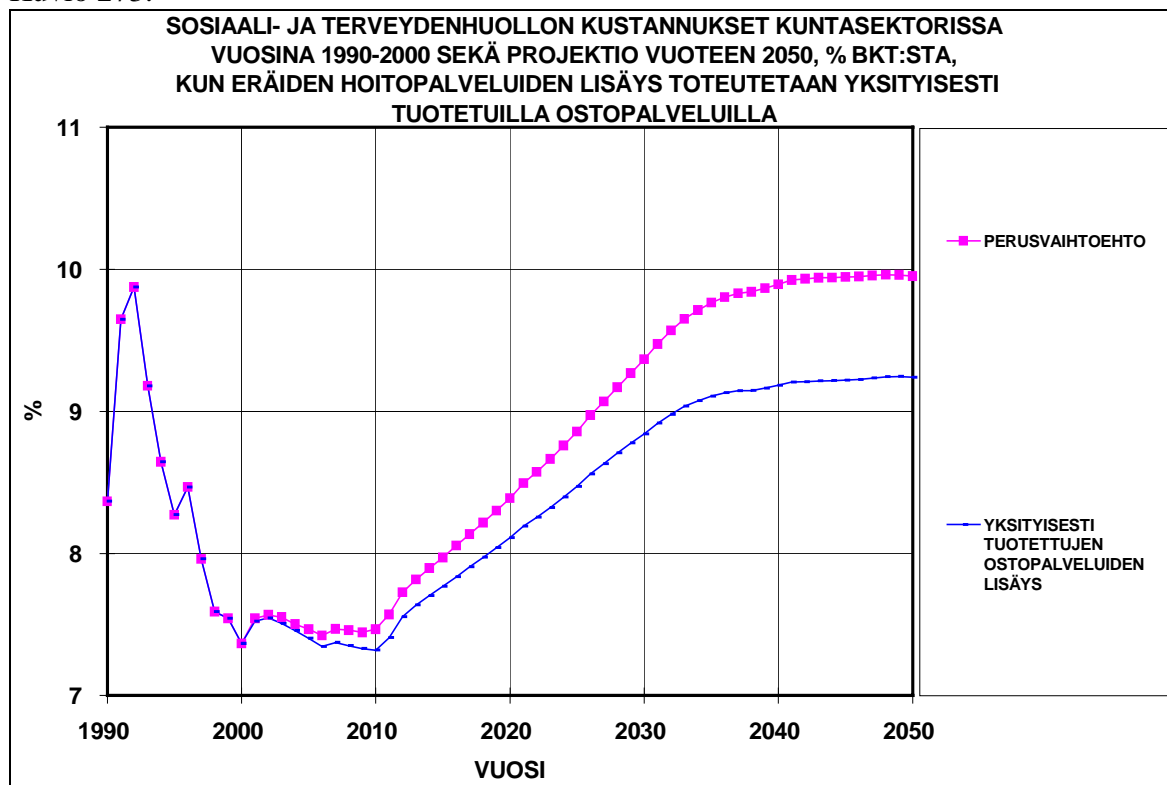
Jos yksityisen sektorin tuotanto-osuus on suurempi kuin peruslaskelmassa, on kuntasektorin henkilöstötarve vastaavasti pienempi. Tällöin kuntasektorin työvoima- ja muut kustannukset pienenevät, mutta ostopalveluiden kustannukset kohoavat. Kokonaiskustannukset jäävät tässä vaihtoehtolaskelmassa kuitenkin huomattavasti pienemmiksi kuin perusvaihtoehdossa, kuten kuvio osoittaa. Tämä johtunee kuitenkin suurimmaksi osaksi siitä, että palvelu- ja asiakasrakenteet ovat erilaiset näissä vaihtoehdoissa.

Palvelujen yksikköhinnat ovat yksityisellä sektorilla huomattavasti alhaisemmat. Yksityissektorilla esimerkiksi vanhusten laitoshoidon kustannukset ovat 25 prosenttia ja asumispalveluiden yli 50 prosenttia matalammat hoidettua henkilöä kohti laskettuna. Eroa ei selitä vanhusten laitoshuollon asiakkaiden ikärakenne eikä myöskään asiakkaiden ikä tai hoivan ja tuen tarve asumispalveluissa (ympäri vuorokautinen valvonta, autettu, ohjattu tai tuettu asuminen ja palveluasuminen). Erot kustannuksien välillä voivat aiheutua esimerkiksi siitä, että yksityisesti tuotettuihin palveluihin valikoituu helppohoitoisempia ja siten vähemmän kustannuksia aiheuttavia asiakkaita. Toisaalta kyse voi olla puhtaasta tilastovirheestä, jolloin palvelujen suoritteet tulevat kirjatuksi eri sektoriin kuin kustannukset.

Kuvio 272. Kuntasektorin henkilöstön määrän kehitys eräillä hoitosektoreilla vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, henkilöä



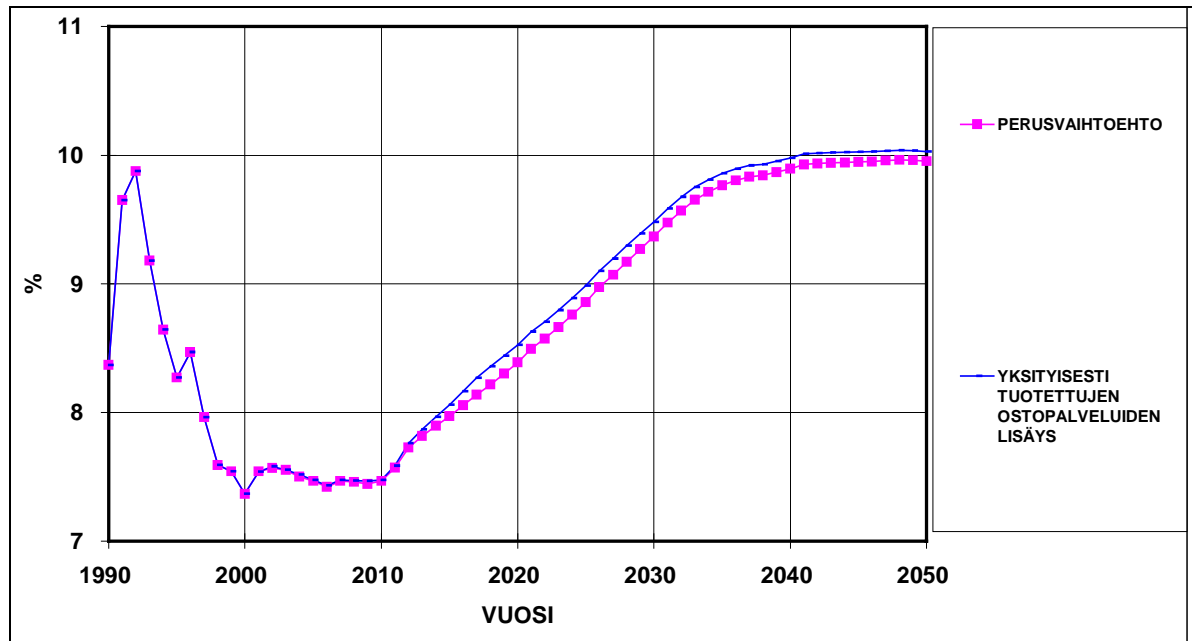
Kuvio 273.



Erot kokonaiskustannuksissa tasoittuvat, mikäli yksikkökustannukset määritellään saman suuruiseksi sekä kuntien itse tuottamissa ja yksityisiltä ostamissa palveluissa (ks. kuvio).

Julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja yksityistämällä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä lähinnä sellaisissa tehtävissä, joissa on edellytyksiä markkinakilpailulle. Jos julkisen sektorin järjestämis- ja kustannusvastuuta ei onnistuta yhdistämään yksityisen sektorin kilpailuttamiseen, voi tuloksena olla hoitostandardeja ja maksuluokkia, jotka saattavat johtaa asiakkaiden kierrättämiseen edullisimmasta hoitopaikasta toiseen.

Kuvio 274. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa suhteessa BKT:hen vuosina 1990-2050, kun eräiden hoitopalveluiden lisäys toteutetaan yksityisesti tuotetuilla ostopalveluilla, joiden hinta vastaa kuntien kustannuksia



#### 8) Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotoksesta suurempi osuus yksityisiä palveluja

Tämän laskelman lähtökohtana on yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen osuuden kasvu sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaistuotoksesta ajanjaksona 2000 - 2030. Yksityisillä palveluilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä sosiaali- ja terveyspalveluja, joita kotitaloudet ja muut toimijat hankkivat yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Yksityisiksi palveluiksi ei siis katsota palveluja, joita kunnat ja valtio ostavat yksityiseltä sektorilta ostopalveluna tms. Palvelujen tuotos muodostuu tuottamiskustannuksista (palkat, sosiaalivakuutusmaksut, pääomakulut, tuotantoverot), välituotteiden käyttökuluista ja toimintaylijäämästä.

Vuonna 2000 terveyspalvelujen kokonaistuotos oli kansantalouden tilinpidon mukaan 7,8 miljardia euroa. 81 prosenttia siitä oli julkisia ja 19 prosenttia yksityisiä palveluja.

Laskelmassa oletetaan, että palvelujen kokonaistuotos kasvaa 1,5 prosenttia vuodessa. Yksityisten palvelujen tuotoksen osuuden oletetaan kasvavan 9 prosenttiyksiköllä 28 prosenttiin. Lisäksi laskelmassa oletetaan, että lakisääteisen sairausvakuutuksen korvaamien palvelujen kattavuus samoin kuin niiden osuus yksityisistä palveluista säilyvät ennallaan ja että korvausaste nousee 60 prosenttiin julkisesti tuetuista yksityisistä palveluista. Näiden muutosten ei oleteta vaikuttavan palvelujen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Laskelman

tuloksia verrataan tilanteeseen, jossa palvelujen kokonaistuotannon sekä julkisten palvelujen että yksityisten palvelujen vuotuinen kasvu on 1,5 prosenttia (nykyrakenne).

*Taulukko 22. Terveyspalvelujen tuotoksen jakaantuminen, yksityisten terveyspalvelujen julkinen tuki ja terveyspalvelujen rahoitusosuudet vuonna 2000 ja vuonna 2030.*

	2000		2030				muutos, %/v.	
	mrd. €	osuus, %	mrd. € laskel- ma	nykyra- kenne	las- kelma	nykyra- kenne	laskel- ma	nykyra- kenne
Tuotos yhteensä	7,8	100	12,1	12,1	100	100	1,5	1,5
Julkiset palvelut ml. os- topalvelut	6,3	81	8,7	9,8	72	81	1,1	1,5
Yksityiset palvelut	1,5	19	3,4	2,4	28	19	2,8	1,5
Sairausvakuutuksen tu- kemien yksityisten pal- velujen kustannukset	0,4	27	0,9	0,6	27	27	2,8	1,5
Sairausvakuutuskorva- ukset tuetuista yksityi- sistä palveluista	0,2	40	0,6	0,3	60	40	4,4	1,5
Julkiset palvelut + saira- usvakuutuskorvaukset	6,4	83	9,3	10,0	77	83	1,2	1,5
Yksityiset palvelut - sai- rausvakuutuskorvaukset	1,4	17	2,8	2,1	23	17	2,5	1,5
Kokonaismenot	7,8	100	12,1	12,1	100	100	1,5	1,5

Terveyspalvelujen julkisten kustannusten osuus kokonaiskustannuksista oli vuonna 2000 lakisääteinen sairausvakuutus mukaan lukien 83 prosenttia. Käytetyillä oletuksilla laskettu- na terveyspalvelujen julkisten kustannusten osuus olisi vuonna 2030 kaikkiaan 77 prosent- tia eli kuusi prosenttiyksikköä pienempi kuin ilman yksityisten palvelujen osuuden muu- tosta. Yksityisten palvelujen käytön kasvu merkitsisi, että terveyspalvelujen julkiset kus- tannukset sairausvakuutus mukaan lukien olisivat noin 0,7 miljardia euroa pienemmät kuin siinä tapauksessa, että yksityisten ja julkisten palvelujen kasvuvauhti olisi sama tarkastelu- ajanjaksona. Yksityisten palvelujen 2,8 prosentin vuosikasvun rahoittaminen johtaa laskel- massa sairausvakuutuskorvausten 4,4 prosentin vuosikasvuun. Asiakkaille jäävä rahoitus- osuus yksityisten palvelujen käytöstä kasvaisi puolestaan 2,5 prosenttia vuosittain.

Sosiaalipalvelut tuotannon kokonaisarvo oli kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 2000 noin 5,2 miljardia euroa. Siitä 96 prosenttia oli julkisen vallan järjestämiä palveluja ja neljä prosenttia yksityisiä palveluja. Vaihtoehtoislaskelmassa yksityisten palvelujen osuu- den oletetaan kasvavan neljällä prosenttiyksiköllä kahdeksaan prosenttiin. Sen lisäksi ole- tetaan, että yksityisten palvelujen julkisen tuen (pienen lasten yksityisen hoidon tuki, eläk- keensaajien hoitotuki, kotitaloustyön verotuki tms.) kattavuus säilyy ennallaan ja tuettujen yksityisten palvelujen julkisen tuen osuus nousee 40 prosenttiin ja tuotannon arvo kasvaa keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa.

*Taulukko 23. Sosiaalipalvelujen tuotoksen jakaantuminen, yksityisten terveystalouksien julkisen tuen ja terveystalouksien rahoitusosuudet vuonna 2000 ja vuonna 2030*

	2000		2030				muutos, %/v.	
	mrd. €	osuus, %	mrd. € laskel- ma	nykyra- kenne	osuus, % laskel- ma	nykyra- kenne	las- kelma	nykyra- kenne
Tuotos yhteensä	5,2	100	8,1	8,1	100	100	1,5	1,5
Julkiset palvelut ml. ostopalvelut	5,0	96	7,4	7,8	92	96	1,3	1,5
Yksityiset palvelut	0,2	4	0,6	0,3	8	4	3,2	1,5
Julkisesti tuetut yk- sityiset palvelut	0,2	95	0,6	0,3	95	95	1,7	1,5
Yksityisten palve- lujen julkinen tuki	0,1	35	0,3	0,1	40	35	4,5	1,5
Julkiset palvelut + yksityisten palve- lujen julkinen tuki	5,0	97	7,7	7,9	95	97	1,4	1,5
Yksityiset palvelut - yksityisten palve- lujen julkinen tuki	0,1	3	0,4	0,2	5	3	3,7	1,5
Kokonaismenot	5,2	100	8,1	8,1	100	100	1,	1,5

Sosiaalipalvelujen julkisten kustannusten osuus kokonaiskustannuksista oli vuonna 2000 yksityisten palvelujen julkinen tuki mukaan lukien 97 prosenttia. Laskelman oletuksilla laskettuna sosiaalipalvelujen aiheuttaminen julkisten kustannusten osuus olisi vuonna 2030 kaikkiaan kaksi prosenttiyksikköä pienempi kuin ilman yksityisten palvelujen osuuden muutosta. Yksityisten palvelujen käytön kasvu merkitsisi, että sosiaalipalvelujen julkiset kustannukset olisivat noin 0,2 miljardia euroa pienemmät kuin jos yksityisten ja julkisten palvelujen kasvuvauhti olisi sama tarkasteluajanjaksona. Yksityisten palvelujen 3,2 prosentin vuosikasvun rahoittaminen johtaa laskelmassa yksityisten palvelujen julkisen tuen 4,5 prosentin vuosikasvuun. Asiakkaille jäävä rahoitusosuus yksityisten palvelujen käytöstä kasvaisi puolestaan 3,7 prosenttia vuosittain.

Laskelman mukaan yksityisten palvelujen osuuden kasvu supistaisi siis sosiaali- ja terveystalouksien julkisia kustannuksia, koska entistä suurempi osa asiakkaista tyydyttäisi palvelutarpeensa yksityisillä palveluilla ja nykyistä suuremmalla yksityisellä rahoituksella. Yksityisten sosiaali- ja terveystalouksien osuuden nousu edellyttää kuitenkin sitä, että kotitalouksilla on tulevana vuosikymmeninä nykyistä paremmat edellytykset ja enemmän halua käyttää yksityisiä palveluja. Edellytyksiin ja haluun vaikuttanevat erityisesti julkisten ja yksityisten palvelujen määrällinen ja laadullinen tarjonta sekä asiakkailta palvelujen käytöstä perittävät hinnat. Palvelujen järjestäjän valintaan vaikuttaa myös asiakkaiden mahdollisuudet vertailla julkisia ja yksityisiä palveluja.

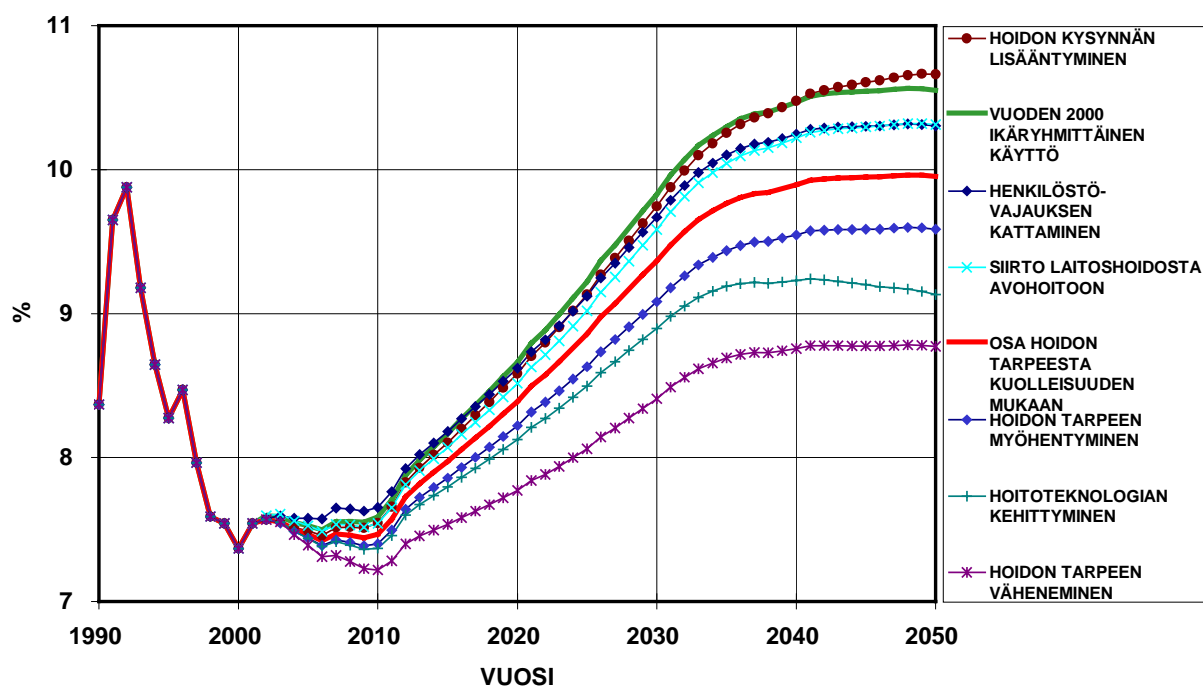
## Perusvaihtoehdon ja vaihtoehtolaskelmien tulosten arviointi

Edellä tarkastellut vaihtoehdot osoittavat laskelmiin sisältyvän suuren epävarmuuden. Epävarmuus sisältyy kuitenkin vain osaksi tässä tarkasteltuihin eroihin laskentaoletuksissa. Myös erilaiset kehityssuunnat voivat joko voimistaa tai kumota toistensa vaikutuksia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvuun voi samanaikaisesti liittyä esimerkiksi hoitoteknologian nopea kehittyminen ja tuottavuuden lisäys.

Kustannusten ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen kannalta myönteisintä kehitys olisi, jos hoitoteknologia, työn tuottavuus ja väestön terveydentila paranisivat ja hoidon tarve vähenisi. Jos puolestaan hoidon kysyntä kasvaa, työn tuottavuus alenee (esimerkiksi työaika lyhentämällä) tai sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palkankorotukset ylittävät muiden alojen palkkakehityksen,<sup>92</sup> lisääntyy sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstön tarve ja kustannus-  
rasitus kasvaa.

Oheiseen kuvioon on koottu yhteenveto kaikista palveluita koskevista vaihtoehdoista (pl. yksityisen tuotannon vaihtoehdot). Vaihtoehdosta riippuen kuntasektorin sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kansantuoteosuus olisi vuonna 2030 vajaasta yhdeksästä prosentista noin 10,5 prosenttiin. Käytännössä lopputulos lienee eri vaihtoehtojen yhdistelmä.

Kuvio 275. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset kuntasektorissa vuosina 1990-2000 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia BKT:sta, eri vaihtoehtoja



<sup>92</sup> Laskelmien yhtenä perusoletuksena on, että palkat kohoavat kaikilla sektoreilla koko kansantalouden ansiotason nousua vastaavasti.

#### 7.2.8.2. Kirjallisuudessa esitettyjä arvioita palvelujen menokehityksestä

Tässä luvussa luodaan katsaus muihin selvityksiin ja tutkimuksiin, joissa on arvioitu sosiaali- ja terveyspalvelujen menokehitystä. Kotimaisten ja ulkomaisten selvitysten tulokset antavat hyvää vertailupohjaa edellisessä luvussa esitetyille vaihtoehtoisille laskelmille.

EU:n talouspoliittisen komitean raportissa (2001) tehtiin laskelmavertailuja väestön ikääntymisen vaikutuksista EU-maiden terveys- ja pitkäaikaishoitomenoihin vuoteen 2050 saakka. Raportissa arvioitiin ikääntymisen vaikutuksia staattisten ikään kytkettyjen palvelujen käyttötietojen pohjalta.

Tulosten mukaan raportissa käytettyjen terveydenhuollon menojen kansantuoteosuus nousi EU-maissa 5,3 prosentista 1,3 - 1,7 prosenttiyksikköä vuodesta 2000 vuoteen 2050 mennessä sekä pitkäaikaishoidon menot samana aikana 1,3 prosentista 0,9 - 1 prosenttiyksikköä. Yhteenlaskettuna terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menojen BKT-osuus kasvaisi 6,6 prosentista 2,2 - 2,7 prosenttiyksikköä.

Suomen osalta muutos olisi raportin laskelmien mukaan keskimääräistä nopeampaa:

- terveydenhuollossa 4,6 prosentista kasvua 1,2 - 1,8 prosenttiyksikköä
- pitkäaikaishoidossa 1,6 prosentista kasvua 1,7 - 2,1 prosenttiyksikköä
- yhteensä terveydenhuollossa ja pitkäaikaishoidossa 6,2 prosentista kasvua 2,8 - 3,9 prosenttiyksikköä.

Raportissa todetaan kuitenkin, että todennäköisesti edellä todetut tulokset yliarvioivat ikärakenteen muutoksen vaikutuksia tulevien vuosien menoihin. Raportissa todetaan myös, että väestön ikääntyminen ei ole ollut pääsyy terveydenhuollon menojen kasvuun. Raportin mukaan empiirinen evidenssi vuosien 1960 – 1999 terveydenhuoltomenojen kehityksen syistä osoittaa, että muut tekijät ovat olleet merkittävämpiä. Näitä ovat julkisen terveydenhuollon kattavuuden laajentuminen, vakuutusturvan yleistyminen, vaurauden kasvun myötä tapahtunut kysynnän kasvu, tarjontatekijät kuten esimerkiksi uusien ja kalliitten teknologioiden käyttö sekä lääkekustannusten kasvu. Yhteenvetona raportissa todetaan, että vaikka minä tahansa ajankohtana suuri osa terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon voimavaroista kohdennetaan vanhusväestölle, se ei tarkoita välttämättä sitä, että väestön vanheneminen on tai tulisi olemaan menolisäysten päätekijä.

OECD on tutkimuksissaan tarkastellut, onko vanhusväestön lisääntymisellä tai terveydentilan yleisellä kohenemisella ylipäättään selvää vaikutusta terveysmenoihin. OECD-maita koskeva selvitys päättyi siihen tulokseen, että vanhusväestön osuuden kasvulla ei ollut merkitsevää tilastollista yhteyttä terveysmenojen kehitykseen (OECD 1995). Toisessa OECD:n tutkimuksessa (Jacobzone ym. 2000) puolestaan korostettiin, ettei väestön parantuneen terveydentilan ja terveysmenojen välinen riippuvuus ole täysin selvä. Parantunut terveys ja toimintakyky saattavat vähentää pitkäaikaishoivan tarvetta ja johtaa siten hoivamenojen säästöihin, mutta kokonaisuudessaan terveyspalvelumenot eivät välttämättä alene. Parempi terveydentila voidaan saavuttaa paitsi paremmilla elintavoilla, myös uuden ja kalliin hoitoteknologian ansiosta. Jos yleisen terveystilanteen paranemisen syynä onkin osittain juuri uusi teknologia ja kalliit erikoishoidot, merkitsee se itse asiassa suurempia terveysmenoja.

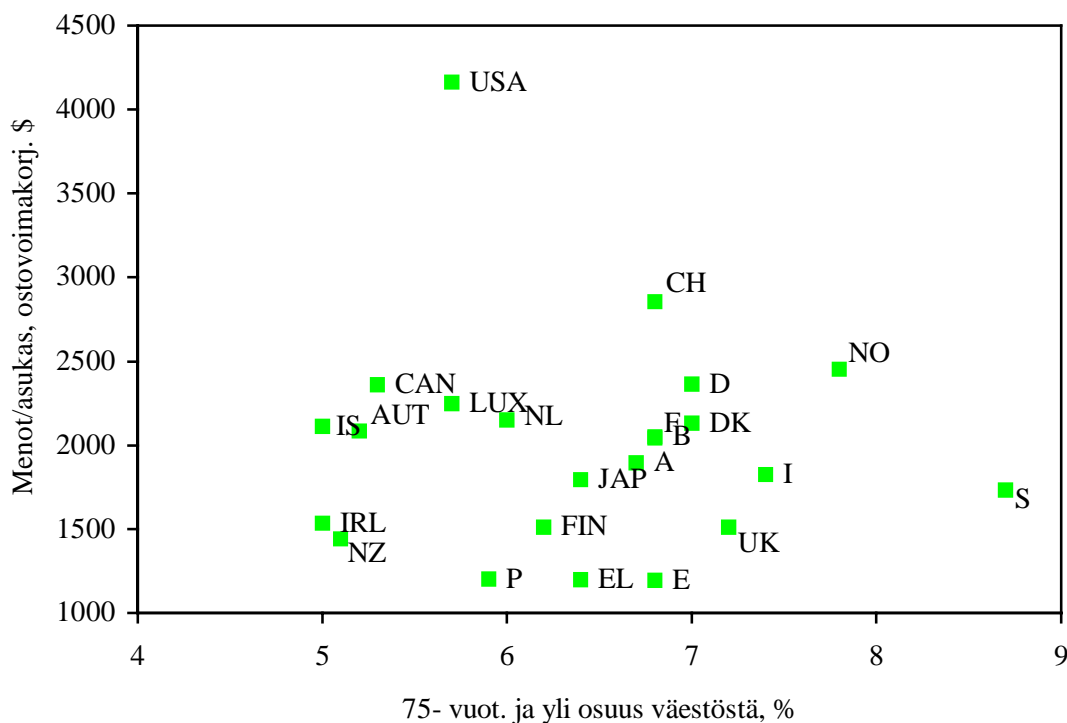
Aiemmat selvitykset osoittavat, että OECD-maiden terveydenhuollon menojen kasvua 1990-luvulla selittivät uusien teknologioiden käyttöönotto, voimakkaat kannusteet terveyspalvelujen tarjoamiseen sekä väestön kohonneen tulotason ja koulutustason myötä kasvanut

terveydenhuollon kysyntä (Jacobzone ja Oxley 2001). Edelleenkin tutkimustulokset osoittavat, että väestörakenteen muutoksella on ollut vain vähän vaikutusta menokehitykseen, vaikka per capita -menot ovat suurimmillaan vanhusten ikäryhmissä.

Jos vanhusten terveydentilan kohentuminen jatkuu, vähentää se menojen kasvun paineita samoin kuin nyttemmin monissa maissa havaittu vanhusten liikuntakyvyn kohentuminen. Paljon riippuu myös siitä, millaista terveydenhuoltoa vanhukset tarvitsevat ja millaista hoitoa heille tarjotaan. Kehitykseen vaikuttavat myös perheiden kyky ja halu huolehtia vanhemmistaan, tautikirjon kehittyminen, työvoiman saatavuus, avo- ja laitoshoidon suhteet sekä hallitusten halu ja kyky ohjata terveydenhuollon kehitystä.

Kuten oheinen kuvio osoittaa, OECD:n terveystilastojen mukaan vanhusväestön osuudella ja terveydenhuollon kokonaismenoilla ei näyttäisi olevan riippuvuutta.

Kuvio 276. Terveydenhuollon kokonaismenot ja vanhusväestö eräissä OECD-maissa, 1998



Ruotsissa laadittu vanhusten palvelumenojen kehitystä koskeva raportti (Lagergren ja Batljan 2000) osoittaa, että jos palvelusektorin menoja arvioitaessa otetaan huomioon parantunut terveys ja toimintakyky sekä sen lisäksi muun muassa ennalta ehkäisevä terveydenhoito, kuntoutus, läheisavun mahdollisuus ja yksityiset hoitovaihtoehdot, kasvavat julkiset palvelumenot huomattavasti vähemmän kuin mekaaniset laskelmat ennustavat. Erityisesti sosiaalipalvelujen kohdalla eri laskentatapojen välinen ero on suuri. Eri muutokset huomioon ottavan laskentatavan mukaan väestön ikääntyminen kasvattaa vanhusten sosiaalipalvelumenoja vuosina 2000 - 2030 noin 20 - 30 prosenttia, kun mekaaniset laskelmat ovat päätyneet 60 - 70 prosenttiin. Terveydenhuollon menot puolestaan nousevat raportin arvion mukaan 10 - 12 prosenttia eivätkä 15 - 20 prosenttia, kuten yksinkertainen ekstrapolointi ennustaisi.



Parkkinen (2001) on tarkastellut Suomen terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja vuodesta 1975 vuoteen 1999 panostuotostutkimuksen ja kansantalouden tilinpidon sekä näiden palvelujen ikäryhmittäisten käyttötilastojen avulla. Lisäksi hän arvioi palvelujen määrän kehitystä vuoteen 2030 asti. Hänen tulostensa mukaan hoivapalvelujen kysynnän määrä kasvaisi 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, mikäli palvelujen elinvaiheittainen profiili säilyisi nykyisenä. Jos taas varttuneen väestön hoivatarve myöhentyy samalla vauhdilla kuin millä elinaika pitenee, kysynnän määrän kasvu olisi 15 prosenttia samana tarkasteluperiodina.

Jos kansantaloudessa työn tuottavuus työllistä kohden kohoaa kahdella prosentilla vuodessa ja työtulojen kansantuoteosuus jää ennalleen, niin vuonna 2030 reaaliset palkansaajakorvaukset palkansaajaa kohden olisivat 90 prosenttia nykyistä suuremmat. Jos muiden panosten reaalihinnat muuttuvat yksityisen kulutuksen hintoihin nähden samalla nopeudella kuin vuodesta 1975 lähtien, niin hoivapalvelumenot kaksinkertaistuisivat vuoteen 1999 verrattuna. Laskelmassa on oletettu, että työn tuottavuus ei parane lainkaan terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluissa, vaikka työn reaalihinta nousee näissä palveluissa yhtä nopeasti kuin koko kansantaloudessa.

Hoivapalvelumenojen kaksinkertaistuminen 30 vuodessa nostaisi näiden menojen kansantuoteosuuden nykyisestä 10 prosentista 10,4 prosenttiin vuonna 2030, jos työn tuottavuus kansantaloudessa ja kansantuotteen määrä kasvavat tarkasteluaikana keskimäärin kaksi prosenttia vuodessa. Jos talouskasvu oli 1,5 prosenttia vuodessa, meno-osuus olisi 11,6 prosenttia tarkastelukauden lopussa.

Vaarama ja Voutilainen (2002) tarkastelevat vanhusten hoivapalvelujen (kotipalvelu, kotisairaanhoito, kotihoito, tukipalvelut, palveluasuminen, omaishoidon tuki ja pitkäaikainen laitoshoido) kehitystä Suomessa vuosina 1988 – 2000 palvelujen käyttötilastojen (Sotka ja Hilmo) valossa ja arvioivat palvelujen riittävyyttä suhteessa tarpeeseen. Tutkimuksen mukaan kotipalvelujen tarpeen ja tarjonnan välillä on kasvava kuilu.

Vaarama ja Voutilainen arvioivat myös vanhuspalvelujen asiakasmäärien, resurssitarpeiden ja kustannusten kehitystä ekstrapoloimalla Stakesin kehittämällä Evergreen 2000 -ohjelmistolla vuoden 1999 käyttöasteen, intensiteetin, henkilöstömitoitukset ja yksikkökustannukset vuoteen 2030 saakka. Tämän niin sanotun nykymallin lisäksi he ovat laatineet vaihtoehtoisen skenaarion, jossa palvelujen kysyntää arvioidaan nykytutkimuksiin perustuvan tarvetiedon valossa ja jossa tarjonta puolestaan on muutettu vastaamaan valtakunnallisen vanhusten hoidon ja palvelun laatusuosituksen linjauksia.

Jos vanhusten hoivapalvelujen järjestämisessä säilytetään nykyinen palvelurakenne, palvelujen suhteellinen kattavuus, käyttöaste, käytön intensiteetti, tuotantorakenne, henkilöstömitoitukset ja yksikkökustannukset, kaksinkertaistuvat sekä asiakasmäärät, henkilöstö- ja paikkatarve että kustannuksetkin. Voimakkain kasvu ajoittuu 2020-luvulle, jolloin kaikkein vanhimpien vanhusten määrä kasvaa eniten. Yksistään palveluasuntoja ja pitkäaikaisia laitospaikkoja tarvittaisiin nykykäytännöin runsaat 57 000 lisää vuoteen 2030. Henkilöstöä puolestaan tarvittaisiin runsaat 44 000 nykyistä enemmän. Käyttökustannukset kasvaisivat vuoden 1999 arvioidusta 1,9 miljardista vajaaseen 3,9 miljardiin euroon. Tulos kustannusten kaksinkertaistumista ilman muutoksia nykytilaan on Parkkisen (2001) kaikkia sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja koskevan arvion kanssa yhdenmukainen.

Vaihtoehtoisessa skenaariossa lähtökohtana on kotona asumista tukeva palvelurakenne, ja riittävä ja turvallinen laitoshoido. Vanhusväestön toimintakyvyn oletetaan parantuvan tulevaisuudessa ja vähentävän kevyemmän kotipalvelun tarvetta huomattavasti. Sen sijaan in-

tensiivisen kotihoidon tarpeen on arvioitu lisääntyvän nykyisestä, koska kotona asuu yhä huonokuntoisempia ihmisiä. Palveluasumiseen ja pitkäaikaiseen laitoshoidon tulon on oletettu myöhentyvän neljällä vuodella nykyisestä 81 vuoden iästä. Tulevaisuuden laitoshoidon on oletettu olevan luonteeltaan tehostettua palveluasumista ja hoivakotihoitoa sekä lyhytkestoista intervallihoitoa. Henkilöstömäärä on korjattu vastaamaan huonokuntoisten ja paljon apua tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin niin koti- kuin laitoshoidossakin. Kotipalvelun tuottavuuden on oletettu kasvavan 0,4 prosenttia vuodessa ja palveluasumis- ja laitospaikkojen käytön tehostuvan 1,4 prosenttia vuodessa. Tässä laskelmassa asiakasmäärillä mitattu kokonaisvolyyymi kasvaisi kolmanneksen vähemmän kuin nykymallissa, paikkatarve 30 prosenttia ja henkilöstötarve kolmanneksen vähemmän. Reaalikustannukset kasvaisivat 75 prosenttia.

Vaaraman ja Voutilaisen mukaan vaihtoehtoisessa skenaariomallissa on palvelurakennetta muutettu ehkä liiankin rohkeasti kotihoidon suuntaan ja laitospalveluiden käyttöä tehostettu ehkä liikaa. Laskelman tehtävänä on heidän mukaansa osoittaa yhtäältä, että hoivapalvelumenot on mahdollista hillitä ja vähentää muuttamalla palvelurakennetta ja tehostamalla toimintaa ja toisaalta osoittaa, että tehostamisesta ja ikääntyneiden toimintakyvyn paranemisesta huolimatta edessä on voimakas palvelutarpeen, voimavarojen ja kustannusten kasvu.

Vaaraman (1995), Valtosen (2000) ja Järviön ja Luoman (1999) tutkimukset osoittavat, että tarvitsejilla kuten väestön ikärakenteella on ollut varsin vähän vaikutusta kuntien asukaskohtaisten sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen vaihteluun. Vaikka väestön ikääntymisen ja menojen välillä on tilastollinen positiivinen yhteys, väestömuutujan selitysosuus menovaihtelusta jää vaatimattomaksi. Kuntien menojen suuruuteen vaikuttavat ennen kaikkea niiden omat ratkaisut, esimerkiksi palvelurakennetta koskevat päätökset ja paikallinen toimintakulttuuri. Kun kustannuserot kuvastavat lähinnä eroja paikallisissa sosiaali- ja terveyspoliittisissa painotuksissa, palveluiden järjestämistavoissa ja toiminnan tehokkuudessa, voidaan menotasoon vaikuttaa ratkaisevasti niihin puuttamalla.

Nivalainen ja Volk (2002) ovat tutkineet väestön ikääntymisen ja hyvinvointipalvelujen suhdetta alueellisesta näkökulmasta. Tutkimuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden kokonaismenot kasvavat ikärakenteen muuttuessa nykyisillä hoitokäytännöillä ja kustannuksilla laskien runsaan neljänneksen 30 vuodessa.

Mikäli voimakas maan sisäinen muuttoliike jatkuu, väestö keskittyy entistä enemmän kasvualueille ja väestörakenteiden alueellinen epätasapaino kasvaa. Tutkimus osoittaa, että erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa ikärakenne uhkaa muuttua erittäin vanhuspainotteiseksi. Erot huoltosuhteissa maakuntien välillä kasvavat huomattavasti nykyisestä. Se aiheuttaa suuria haasteita hyvinvointipalveluiden rahoittamiselle.

Vähenevän väestön alueilla voimavaroja vapautuu nuorten ja työikäisten palveluista. Ne kompensoivat vanhusten palveluista aiheutuvan kustannusten nousun. Kasvavan väestön alueilla tarvitaan vanhusten palvelujen lisäksi lisää lasten ja nuorten palveluita vielä 30 vuoden päästäkin. Kuitenkin työikäistä kohti lasketut kustannukset nousevat vähenevän väestön alueilla selvästi enemmän kuin kasvavan väestön alueilla, koska työikäisten määrä alenee voimakkaasti.

Edellä kuvatut tutkimustulokset viittaavat siihen, että vanhusväestön määrän kasvu ei ole ollut viimeisten 20 - 30 vuoden aikana pääsyy terveydenhuollon menokehityksen nopeuteen. Väestörakennemuutoksia enemmän on ollut merkitystä tarjontapuolen ratkaisuilla

kuten teknologian käyttöönottopolitiikalla, palvelujen rakenteella ja palvelutoiminnan muilla ratkaisuilla. Menojen kannalta tärkeimmät ja merkittävimmät päätökset on tehnyt muu kuin palvelujen kuluttaja.

Kun näin on ollut, niin miksi tilanne muuttuisi oleellisesti? Useissa arvioissa onkin päädytty siihen, että väestörakenteen muuttuminen vanhusvaltaisemmaksi lisää kyllä paineita terveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvien palvelujen menokasvuun mutta ei niin voimakkaasti ja suoraviivaisesti, kuin mitä ensivaikutelma usein on. Ikärakennemuutosta merkittävämmiin menokehitykseen vaikuttavat myös tulevana vuosina palvelujen tarjontapuolen moninaiset ratkaisut alkaen teknologioiden hyödyntämisen nopeudesta ja jatkuen palvelu- ja tuotantorakenteisiin sekä hallitusten haluun ohjata kehitystä.

#### 7.2.8.2. Sosiaali- ja terveystalvelujen kehityssuuntia

Tässä luvussa arvioidaan sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen, tuottamisen ja rahoituksen mahdollisia uusia kehityssuuntia. Arvioitaessa sosiaali- ja terveystalvelujen kehityssuuntia on syytä korostaa, että olosuhteet ja sosiaali- ja terveystalvelut ovat usein hyvin erilaisia eri alueilla. Esimerkiksi monia palveluja on perusteltua pyrkiä tuottamaan palvelun saajan lähiympäristössä. Samoin kehityssuunnat voivat olla maan eri osissa erilaisia.

#### *Palvelujen tuotanto*

Sosiaali- ja terveystalvelujen tuotannossa voidaan ennakoivan tapahtuvan paljonkin muutoksia. Ensinnäkin on nähtävissä, että palvelujen tuottajien välinen kilpailu lisääntyy, markkinaehtoisuus kasvaa palvelutuotannossa, julkisen sektorin tuottajien toiminnallinen liikkumavapaus lisääntyy, tuottajien omistuspohja moninaistuu ja kansainvälisiä tuottajia ilmaantuu kotimaisille markkinoille.

Toiseksi muutospaineita syntyy siksi, että parantuneiden liikenneyhteyksien ja teknologisen kehityksen myötä palvelujen tarjontaverkkoa voidaan tarkistaa. Samalla voidaan suurentaa joidenkin toimintojen tuottajien kokoa suurtuotannon ja erikoistumisen etujen hyödyntämiseksi. Mahdolliset vaikeudet saada osaavaa työvoimaa nopeuttanevat tätä kehitystä.

#### *Tuottajien kilpailuttaminen ja markkinaehtoistaminen*

Keskustelu terveystalvelujen tuottajien välisestä kilpailusta ja palvelujen markkinoistamisesta on vilkastunut erityisesti Englannissa vuonna 1991 tehdyn terveydenhuoltouudistuksen myötä. Keskeistä uudistuksessa oli palvelujen tilaajan ja tuottajan roolien selkeä erottaminen. Sen mukaan tilaajan tehtävänä on arvioida edustamansa asiakaskunnan palvelutarpeet ja tarvittavat voimavarat sekä kilpailuttaa palvelujen tuottajia ja tehdä sopimuksia parhaaksi arvioimiensa tuottajien kanssa.

Englannin lisäksi eräiden muidenkin maiden terveydenhuollon uudistukset lisäsivät kiinnostusta markkinamekanismien hyödyntämiseen terveystalvelumarkkinoilla. 1990-luvun edetessä useissa maissa siirryttiin kuitenkin pidättyvyyteen markkinamekanismin hyödyntämisessä terveydenhuollossa. Alettiin eritellä selvemmin, missä olosuhteissa markkinatyypinen ratkaisu voisi toimia ja kuinka kilpailuperiaatteita voitaisiin hyödyntää paremmin terveydenhuollon perustavoitteiden saavuttamisessa. 1990-luvun kokemusten pohjalta alettiin ymmärtää, että markkinat ja kilpailuttaminen eivät ole terveydenhuollossa tavoitteita sinänsä vaan mahdollisia vaihtoehtoja perustavoitteiden saavuttamiseksi.

1990-luvun loppupuolella oli muutamissa maissa havaittavissa selvää pyrkimystä uudentilaan avauksiin tilaajan ja tuottajan välisissä sopimusmenettelyissä. Tavoitteena oli hyödyntää yksityisen sektorin rahoitus- ja tuotantokapasiteettia nykyistä enemmän. Lisäksi haluttiin solmia sopimuksia, jotka olivat huomattavasti pidempikestoisia ja koskivat yksittäisten palvelujen tai kapeitten palvelulohkojen sijasta laajoja palvelukokonaisuuksia. Näitä niin sanottuja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmalleja käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Kokeiltaessa markkinaehtoisia malleja 1990-luvulla, hoivapalvelujen annettiin markkinoida ja niiden tuotantoa ja rahoitusta yksityistettiin monissa maissa. Kehitystä ei useinkaan vauhditettu tietoisesti. Samanlainen kehityspiirre on nähtävissä Suomessakin.

Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalvelujen alue laajentunee ns. hemmottelupalvelujen kasvun myötä. Näiden palvelujen kasvussa markkinaehtoisuudella on näkyvä asema.

Taloudellinen integraatio ja globalisoituminen vaikuttavat myös palvelujen tuottajiin muun muassa siten, että kansallisille markkinoille tulee ulkomaisia tuottajia ja rahoittajia. Se puolestaan voi johtaa sekä tuottajien välisen kilpailun lisääntymiseen että palvelujen tuottajien omistuspohjan kansainvälistymiseen. Myös Suomessa ylikansalliset yritykset yleistyvät sosiaali- ja terveyspalveluissa, joskaan niiden merkitys ei nouse erityisen suureksi. Ulkomaiset yritykset toimivat samoin kilpailurajoittein ja normein kuin suomalaisyritykset. Ulkomaisen yritysten ja ulkomaisen rahan tulo nostanee esille muun muassa kysymyksen julkisen sektorin tuottajien toimintavapauksien lisäämisestä.

Keskusteltaessa kilpailusta ja markkinamekanismeista sosiaali- ja terveyspalveluissa olisi selvemmin erotettava toisistaan (a) palvelut, jotka kohdentuvat suoraan asiakkaalle (lääkärin tekemä tutkimus, leikkaustoimenpide, jne.) ja (b) välituotteet (ruokahuolto, siivous, laboratoriotutkimukset, laitteiden hankinta, jne.). Kilpailun ja markkinoiden luonne ja sisältö ovat erilaisia näissä lohkoissa. Esimerkiksi laboratoriomarkkinoilla kilpailun edellytykset ovat erilaiset kuin sairaalahoidossa. Etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen välituotemarkkinoilla suomalaisten yritysten mahdollisuudet jalkautua muihin maihin ovat paremmat kuin varsinaisessa palvelutuotannossa.

Mahdollisuus soveltaa kilpailuttamista ja markkinaehtoistamista samoin kuin niiden vaikutukset ja niistä mahdollisesti saatavat tehokkuushyödyt vaihtelevat huomattavasti palvelusektoreittain ja kunnittain. Tilaaja-tuottaja -mallien yleistymistä palvelutuotannossa hidastaa Suomessa osaltaan se, että harvan asutuksen vuoksi tilaajan ja tuottajan roolien erottaminen ei ole niin helppoa toteuttaa kuin väestöltään suuremmissa maissa. Lisäksi tuottajien välinen kilpailuttaminen on usein hankalaa muun muassa siksi, että monilla alueilla on vain yksi tai kaksi tarjoajaa. Erityinen vaikeus on se, että suomalaisessa, voimakkaasti desentralisoidussa palvelujärjestelmässä järjestämisvastuussa olevan kunnan mahdollisuus toimia osaavana tilaajana on usein erittäin heikko. Ulkomaisissa tilaaja-tuottaja -malleissa tilaajan väestöpohja on useimmiten ollut satoja tuhansia.

Edellä todetusta huolimatta on todennäköistä, että tilaaja-tuottaja -malli ja sen muunnelmat yleistyvät sosiaali- ja terveyspalvelusektorilla. Se voi tapahtua esimerkiksi siten, että aletaan tehdä palvelujen tilaussopimuksia, jotka ovat nykyisiin ostopalvelusopimuksiin nähden laajempia sekä sisällöltään että aikaulottuvuudeltaan.

### *Tuottajille vapauksia mutta myös riskiä*

Tulevina vuosina palvelujen tuottajien toimintavapautta todennäköisesti lisätään. Vastapainona tälle tuottajapuolen aseman vahvistumiselle on se, että vapauden vastapainoksi niille asetetaan enemmän taloudellista vastuuta ja vaatimuksia saavuttaa hyviä tuloksia. Sekä palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuussa olevat että asiakkaat seuraavat vastaisuudessa tarkemmin myös tuottajien toiminnan tuloksia.

### *Arvioinnin kohteeksi myös palvelujärjestelmien suorituskyky*

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmien arviointi laajenee ja syvenee tulevaisuudessa. Terveyspalvelujen osalta kehitys on jo alkanut. Viimeisen kymmenen vuoden aikana on useissa OECD-maissa terveydenhuoltoa koskeva arviointi- ja selvitystyö laajentunut terveydenhuoltojärjestelmien toiminnan ja suorituskyvyn arviointiin. Samalla suorituskyvyn arviointi on muuttunut yhä moniulotteisemmaksi. Arviointi koskee perinteisten tuotannon volyymi- ja tuottavuustietojen lisäksi monia muitakin asioita kuten laatu- ja tasa-arvotekijöitä, hoidon lopputuloksia sekä palvelujärjestelmän kykyä reagoida asiakkaiden odotuksiin.

Samanaikaisesti sekä poliittiset päättäjät, väestö että asiakkaat ovat vaatimassa terveydenhuoltojärjestelmiin lisää läpinäkyvyyttä. Joissakin maissa media on osaltaan vauhdittanut tätä julkaisemalla näkyvästi tietoja järjestelmien epäkohdista. Läpinäkyvyyden vaatiminen on tulkittu kansalaisyhteiskunnan haluna päästä vaikuttamaan terveydenhuollon valintoihin. Tähän liittyy palvelujärjestelmien toimintaa ja suorituskykyä koskevien tietojen avoin ja kamminen väestölle. Näin voidaan osaltaan monipuolistaa ja syventää terveydenhuollon toimivuutta ja suoriutumiskykyä koskevaa demokraattista keskustelua.

Orastava, mutta selvästi vahvistumassa oleva kehitys on eri maiden terveydenhuoltojärjestelmien suorituskyvyn mittaaminen ja siihen liittyvä tutkimustoiminta. Esimerkiksi OECD:ssä selvitetään parhaillaan yksittäisten jäsenmaiden osalta muun muassa tasa-arvon toteutumista palvelujen käytössä, hoitonojoja, laatumittareita ja eräiden keskeisten kansantautien hoitokäytäntöjä. Kansainvälisten vertailujen tekeminen edellyttää vielä paljon kehitystyötä kuten muun muassa arviointiperusteiden yhtenäistämistä. Monissa maissa kuitenkin katsotaan, että on parempi pyrkiä arvioimaan järjestelmien toimivuutta eitäydellisillä mittareilla kuin olla arvioimatta lainkaan.

### *Toiminnan tulokset julkiseen arviointiin*

Terveydenhuollossa hoidon saatavuuden, hoitokäytäntöjen ja hoitotulosten erot ovat nousseet esille yhä voimakkaammin. Tavallisimpienkin sairauksien hoitofrekvensseissä on suuria alueellisia eroja, vaikka vertailut vakioitaisiin iän ja sukupuolen mukaan. Perusleikkausten osalta erot ovat suurimmillaan viisinkertaisia ja harvinaisempien toimenpiteiden kohdalla jopa kymmenkertaisia. Myös jonotusaikojen pituudet ovat huomattavan erilaisia eri sairaanhoitopiireissä. Lisäksi hoidon lopputuloksissa on edelleen suuria eroja. Esimerkiksi lonkan tekonivelleikkauksien uusintaleikkauksia tehdään joissakin sairaanhoitopiireissä väestön kokoon suhteutettuna kolme kertaa enemmän kuin toisissa. Polven tekonivelleikkauksissa vaihtelu on tätäkin suurempi. Koko maan tasolla tarkasteltuna joka kymmenes sairaalassa hoidettu saa sairaalainfektion. Vuosittain sairaalainfektioon kuolee maassamme arviolta 3 000 - 4 000 potilasta. Tästä määrästä arvioidaan kolmasosan olevan ehkäistävissä.

Monissa maissa on alettu julkistaa hoitoa koskevia kustannus-, saatavuus- ja lopputulostietoja myös internetissä. Myös Suomessa samankaltainen kehitys on odotettavissa sekä sosi-

aalipalvelujen että terveystalvelujen osalta. Arvioinnin julkisuus ja läpinäkyvyys lisäävät väestön ja asiakkaiden sekä palvelujen rahoittajien kiinnostusta ja vaateita palvelutoimintaan.

### ***Palvelujen rahoitukseen etsitään uusia malleja***

Julkisen rahoituksen osuudet terveydenhuollon menojen rahoituksesta ovat vuodesta 1970 lähtien lähentyneet toisiaan eri OECD-maissa. Jos kehitys jatkuu samana, niin 10 - 20 vuoden kuluttua julkisen rahoituksen osuus on useimmissa OECD-maissa noin 70 prosenttia.

Palvelumenojen odotettavissa olevan kasvun vuoksi palvelujen rahoitukseen etsitään uusia rahoitusmalleja. Joidenkin uusien mallien lähtökohtana on tuoda lisää rahaa palveluiden rahoittamiseen, kun taas toisien rahoitusmallien tavoitteena on pikemminkin myötävaikuttaa palvelujen järjestämisen ja toiminnan tehokkuuteen.

Tässä luvussa tarkastellaan joitakin esillä olleita uusia rahoitusmalleja. Palvelusetelien käyttö on nähty yhtenä markkinaehtoistamisen välineenä. Joidenkin mielestä se on myös tapa saada lisää rahaa palvelujen tuotantoon.

Vanhusten määrän kasvun myötä kiinnostus uusien pitkäaikaishoidon ja -hoivan malleihin kasvaa. Julkisuudessa on ollut esillä muun muassa hoitovakuutuksen mahdollinen käyttöönotto. Myös hoivarahastot on mainittu yhtenä mahdollisena pitkäaikaishoidon ja -hoivan rahoitustapana. Yhtenä vaihtoehtona näistä esitellään tässä luvussa vanhusten pitkäaikaishoidon ja -hoivan malli.

Muutamista uudentyyppisistä terveydenhuollon malleista on joissakin maissa jo kokemusta. Tällaisia ovat esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallit ja terveydenhuollon tilimallit. Myös niitä käsitellään tarkemmin tässä luvussa.

#### ***1) Palvelusetelit***

Palveluseteli on yksi tapa hyödyntää markkinamekanismia peruspalvelujen järjestämisessä. Palveluseteliä käytettäessä palveluiden tarvitsijat voivat valita käyttämänsä palveluiden tarjoajat vapaasti. Seteli perustuu siis oletukseen, että setelin saaja osaa itsenäisesti arvioida palvelun käytöstä hänelle syntyvät hyödyt ja haitat. Julkinen valta säilyttää vastuunsa peruspalveluiden saatavuudesta, mutta tukee asiakkaita suoraan palvelusetelien avulla.

Palveluseteleihin perustuvien peruspalvelujen järjestäminen paitsi edellyttää toimivia palvelumarkkinoita, myös luo niitä. Sellaisten palvelujen tarjonnassa, joissa edellytetään huomattavia investointeja, palvelusetelien käyttömahdollisuudet ovat kuitenkin varsin rajoitettut, ellei markkinoilla toimi jo riittävää määrää palveluntuottajia. Laajasti toteutettuna palveluseteli tarvitsee rinnalleen toimivia kilpailijavaihtoehtoja, jotta palvelujen hinta- ja laatutaso pysyisi kohtuullisina. Palveluseteleihin voi liittyä myös merkittäviä sosiaalisia riskejä. Palvelusetelin myötä asiakkaille siirtyy paljon vastuuta palvelun järjestämisestä. Lisäksi kaikki asiakkaat eivät pysty valitsemaan palvelutarjoajaa täysin vapaasti.

Koska sairastuneen hoito tapahtuu usein monessa paikassa, terveystalveluiden palveluseteleihin liittyy ongelmia. Jos asiakkaalle annetaan esimerkiksi sairaalahoitoa koskeva palveluseteli, hoito- ja rahoitusratkaisuissa joudutaan arvioimaan myös se, miten rahoitetaan sairaalaan menoa edeltävä hoito ja sairaalahoidon jälkeinen terveyskeskus- ja muu hoito. Lisäksi huomioon otettavia asioita ovat vaikutukset Kansaneläkelaitoksen mak-

samiin matkakorvauksiin sekä sairaalahoitoon liittyvien komplikaatioiden ja sairaalainfektioiden aiheuttamien lisäkustannusten rahoitus.

Nykyisellään palvelusetelijärjestelmään liittyy juridisia ja verotuksellisia ongelmia, jotka on ratkaistava, jotta palvelusetelimallien laajemmalle käyttöönotolle luotaisiin mahdollisuuksia. Setelijärjestelmän laajempi käyttö edellyttää siten tältä osin lainsäädännön selkeyttämistä.

Suomessa palveluseteleitä on sovellettu ennen muuta lasten päivähoidossa. Lasten päivähoidosta saadut kokemukset ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Ulkomailla kokemuksia on myös koulutuspalveluista. Arviot näistä ovat ristiriitaisia. Terveystieteiden tutkimuksessa palveluseteliä ei ole käytössä Suomessa eikä muissakaan maissa. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon rajamaaston palveluihin seteliä on sen sijaan käytetty, esimerkiksi fyysisesti vammaisten palveluissa.

## *2) Vanhusten pitkäaikaishoidon ja -hoivan vaihtoehtoinen malli*

Seuraavassa hahmoteltu pitkäaikaishoidon ja -hoivan palveluiden malli kytkeytyy nykyiseen käytäntöön muun muassa eläkkeensaajien hoitotuen osalta sekä terveyskeskuksissa, hoivakodeissa ja vanhainkodeissa annettavan pitkäaikaishoidon ja -hoivan osalta.

Mallissa kunnilla on edelleen myös pitkäaikaishoidon ja -hoivan järjestämisvastuu. Asiakas saa kyseisten palvelujen hankkimiseen rahallista tukea, joka koostuu kahdesta osasta eli perustuesta ja lisätuesta. Hoitoisuusporrastuksen mukainen perustuki maksetaan valtakunnallisesta keskusrahastosta. Asiakkaan omavastuu on palvelujen tuotantokustannusten perusteella tapahtuvan laskutuksen ja perustuen erotus. Jos asiakas ei pysty maksamaan omavastuuta, kunta voi myöntää hänelle lisätukea toimeentulotukena.

Mikäli asiakas käyttää maksukykynsä ylittäviä palveluja eli esimerkiksi käyttää perustukea annettua palveluseteliä "kalliiseen" laitokseen, kunnan ei tarvitse myöntää lisätukea omavastuun maksamiseen automaattisesti, vaan kunta voi kieltäytyä lisätuesta tai myöntää sen sadan prosentin takaisinperintäpäätöksellä. Tällä tavoin asiakasta ohjataan halvempien palvelujen käyttäjäksi.

Keskusrahasto saa tulonsa kunnilta. Valtionosuus voidaan maksaa kunnille joko nykyisen laskennallisen järjestelmän periaatteella tai pitkäaikaishoitoon ja -hoivaan tarkoitettu valtion rahoituserä voidaan korvamerkitä. Vaihtoehtoisesti keskusrahasto saa tuloistaan osan kunnilta ja osan suoraan valtiolta.

## *3) Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallit*

Palvelut tai hankkeet voidaan järjestetään myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä, jolloin pystytään tarjoamaan tarvittavat julkiset palvelut, mutta pienemmillä julkisen sektorin investoinneilla. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallit perustuvat usein laaja-alaisiin ja pitkäkestoisiin sopimuksiin. Niissä julkinen valta tilaa palvelut ja mahdollisesti auttaa investointirahoituksessa, kun taas yksityinen osapuoli rahoittaa, suunnittelee ja rakentaa tarvittavat tilat ja laitteet. Mallien laajimmassa muodossa yksityinen sektori voi myös tuottaa palvelut julkisen tilaajan toiveiden perusteella ja sovittua korvausta vastaan.

Kumppanuusmallit voidaan nähdä tähän asti käytettyjen suppeiden ja lyhytkestoisten ostopalvelusopimusten laajennuksena, jolloin sopimuskausi on useimmiten useita vuosia ja

koskee laajaa palvelualueetta. Mitä pitempiketoisempia ja laaja-alaisempia tilaajan ja tuottajan väliset sopimukset ovat, sitä enemmän korostuu molempien osapuolten osaamisen merkitys.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksissa julkisen sektorin rooli muuttuu, kun se keskittyy palvelujen hankintaan. Parhaimmillaan kumpikin sektori voi keskittyä toiminnassaan varsinaiselle osaamisen ydinalueelleen, jolloin resurssien käyttö on kansantaloudellisesti mahdollisimman tehokasta. Muiden maiden kokemusten mukaan kumppanuushankkeet johtavat onnistuessaan sekä laadukkaisiin palveluihin että niiden kustannustehokkaaseen tuotantoon.

Monissa maissa laajaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallia on käytetty lähinnä infrastruktuuriratkaisuissa kuten rautateiden, moottoriteiden, siltojen ja vedenpuhdistamojen rakentamiseen ja niihin liittyviin palveluihin. Yksittäisissä maissa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on hyödynnetty myös terveydenhuollossa (esimerkiksi Englannissa, Japanissa ja Australiassa).

Englannissa on alettu voimakkaasti tukea yhteistyömallia, jossa yksityinen sektori rakentaa tilat (*Private Finance Initiative*, PFI). Tällaisella PFI-mallilla arvioidaan rahoitettavan 22 prosenttia kansallisen terveydenhuollon investoinneista budjettivuoteen 2003/2004 mennessä. Mallin arvioidaan yleistyvän etenkin investoinneissa, joilla voidaan välttää raskaan sairaalahoidon kasvua.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole yhteistyömalleja käytetty, joskin tällaisia ratkaisuja on suunnitteilla ainakin muutamissa kunnissa. Koulutoimessa tapahtui avaus, kun Espoon kaupunki päätti syksyllä 2000 valita lukion, uimahallin ja liikuntakeskuksen rakentajaksi yksityisen yrityksen. Kaupunki huolehtii vain opetuksen järjestämisestä. Tässä PFI-mallin mukaisessa ratkaisussa kaupunki ostaa käyttöönsä toimitiloja tarvitsemansa ajan, muun ajan tilat ovat projektiyhtiön käytettävissä ja vuokrattavissa muille.

#### 4) Terveyspalvelujen henkilökohtainen tili

Henkilökohtaisen tilin mallia (*medical savings account*) kokeillaan terveyspalveluihin Singaporessa ja monissa Kiinan kaupungissa. Yhdysvalloissa tilimallia ryhdyttiin käyttämään vuoden 1996 lakiuudistuksen myötä.

Tilimallissa asiakkaalla on henkilökohtainen tili mahdollisten sairausmenojen maksamiseen. Kun henkilö sairastuu, hän käyttää tilinsä varoja kulujen maksuun. Jos tilille jää rahaa, henkilö saa ainakin osaksi päättää niiden käytöstä. Eri tilimallit eroavat muun muassa sen suhteen, miten raha tulee henkilökohtaiselle tilille. Yhdysvalloissa on esitetty, että julkinen valta rahoittaa tilille menevän määrän, Kiinassa ja Singaporessa työnantajien ja työntekijöiden on yhdessä rahoitettava tilien varat. Mallin perusteluina esitetään, että se tekee asiakkaasta tarkemman ja kustannustietoisemman palvelujen käyttäjän.

Kiinassa terveyspalvelujen tilimallia alettiin kokeilla joulukuussa 1994 kahdessa 2,5 miljoonan asukkaan kaupungissa. Tilimalli koostuu henkilökohtaisesta terveystilistä, omavastuusta sekä yhteiskunnan rahoituksesta. Tili on pakollinen valtion työntekijöille sekä valtion yrityksille, joissa on yli sata työntekijää. Työntekijöiden perheet eivät sisälly mallin piiriin. Terveyspalvelujen rahoittamiseksi työntekijät maksavat palkastaan yhden prosentin ja työnantajat 10 prosenttia palkkakuluista. Näin saadusta tuotosta 45 prosenttia ohjataan yhteiskunnan yhteiseen käyttöön ns. riskirahastoon ja 55 prosenttia henkilökohtaisille tileille.



Sairastuessaan henkilö käyttää ensin oman terveystilinsä varoja. Jos vuoden aikana jää varoja käyttämättä, ne siirtyvät seuraavalle vuodelle. Jos henkilö on käyttänyt tilinsä loppuun, hänen täytyy käyttää vuosipalkastaan viisi prosenttia sairauskulujensa maksamiseen. Jos sekään ei riitä, varat otetaan riskirahastosta, mutta sairastunut henkilö maksaa tästä ylimenevästä määrästä vielä osan. Henkilön kuollessa perilliset saavat tilille kertyneet varat.

Kokeilun aikana on muutettu perusteita, joilla palvelujen tuottajat kuten sairaalat saavat korvauksen työstään. Toimenpidepalkkioista on siirrytty etukäteen määriteltyihin kiinteisiin korvauserusteisiin.

Vuonna 1996 vastaavan tyyppistä tilimallia laajennettiin 57 kaupunkiin. Shanghaissa malli otettiin käyttöön vuoden 2001 alussa.

Kiinassa on käytössä myös sellaisia tilimalleja, joissa yhteisestä riskirahasta korvataan vain vuodeosastohoidon kustannuksia. Siten avohoidon kustannukset jäävät rahoitettavaksi asiakkaan henkilökohtaiselta terveystililtä ja asiakkaan omista varoista.

Singaporen *Medisave* -mallissa jokaisen työntekijän ja itsensä yrittäjänä työllistävän täytyy maksaa osa ansioistaan tilille. Tililtä maksetaan sairaalahoidon kuluja ja osin avohoidon kuluja. Loppuosa kuluista täytyy maksaa omista varoista. Kun *Medisave* -tili saavuttaa tietyn tason, rahoja voidaan siirtää käytettäväksi muuhun hyväksyttävään käyttöön. Kuollessa tilillä olevat varat katsotaan kuolleen tilinomistajan omaisuudeksi.

Yhdysvalloissa republikaaninen puolue esitti tilimalliehdotuksensa vuonna 1995. Sen mukaan *Medicare* maksaisi vuosittain tietyn summan *Medicare* -ohjelmaan kuuluvalla, jolla hän ostaisi vakuutuksen vakuutusyhtiöltä. Rahalla hankittaisiin ensin suurten sairauskulujen vakuutus, jossa on suuri omavastuu. Loppuosa ohjattaisiin henkilökohtaiselle tilille. Jos vuoden päätyttyä tilillä olevia varoja ei ole tarvittu terveyspalvelujen rahoittamiseen, voisi tilinomistaja pitää osan varoista itsellään. Terveimpien ihmisten arveltiin ottavan tilimallin käyttöön, koska heillä jäisi todennäköisesti rahaa tilille vuoden lopussa. Kokeiluun on kaavailtu 750 000 henkilöä. Kokeiluun tulevien henkilöiden tulisi olla pientyöntekijän palveluksessa tai itsenäisiä yrittäjiä. Tili olisi verovapaa.

Eri kokeiluista saatua tutkimustietoa pidetään vielä riittämättömänä johtopäätösten tekemiseen. Monet arvioivat mallin vähentävän tarpeetonta palvelujen käyttöä. Haittapuolena nähdään se, että malli johtaa helposti asiakkaiden valikointiin ja että vain terveillä ja varakkaimmilla olisi mahdollisuus ylläpitää tiliä. Kustannusten kasvun hillitsemiseksi tilimalli ei yksinään riitä, vaan se tarvitsee täydennykseksi tarjontapuolen käyttäytymisen tiukkaa sääntelyä.

### ***Palvelujen järjestäminen***

#### ***Työpanoksen merkityksen nousu***

Henkilöstön saatavuuden vaikeutuessa joudutaan kiinnittämään huomiota paitsi työvoiman koulutusmääriin ja siihen, miten käytössä olevaa työpanosta käytetään. Henkilöstön saatavuutta helpottaa, jos heidän osaamiseensa panostetaan, johtajilta vaaditaan selvästi nykyistä enemmän osaamista ja sitoutumista sekä työvoiman palkkaus- ja muiden kannustetekijöiden merkitykselle annetaan arvoa. Lisäksi on nähtävissä, että työpanosten keskinäinen substituoitio yleistyy: paremmin koulutetut keskittyvät oman osaamisensa kannalta keskeisiin

tehtäviin ja antavat vähemmän vaativia tehtäviä muille. Myös työpanosten ja muiden panosten substituutiomahdollisuuksia voidaan hyödyntää teknologisten sovellutusten myötä.

Oma kysymyksensä on työvoiman tuonti ulkomailta. Yhtäältä siirtolaisuuden voimakas kasvu helpottaa työvoiman saantia, mutta tuo toisaalta mukanaan sekä koulutus- että sosiaali- ja terveystalouden lisätarvetta ja kasvattaa näiden sektoreiden menoja.

### *Ohjauksen merkitys*

Ohjauksen roolia tarvitaan edelleen. Ohjauksen muodot ja tiukkuus elävät ja vaihtelevat vuosien saatossa, ja samoin vaihtuvat ohjauksen valtiat. Ohjausta on tarvittu ja tarvitaan muun muassa kustannuskehityksen hallintaan, palvelujen saatavuudesta huolehtimiseen, infrastruktuurista huolehtimiseen ja vastineen saamiseksi rahalle sekä ehkä myös kansallisesta edusta huolehtimiseen.

Informaatio-ohjauksen merkitys kasvaa nykyisestä. Reaaliaikaisen tiedon käyttö ja vertais-selvittelyt ovat yleisiä. On myös nähtävissä, että palvelutoiminnan arviointi lisääntyy. Arviointi koskee edelleen toiminnan kustannuksia, mutta yhä useammin myös palvelujen saatavuutta ja toiminnan lopputuloksia. Palvelujen järjestämisvastuussa olevien ja palvelujen tuottajien toiminnan kustannus-, saatavuus-, tulos- ja muita tietoja aletaan julkistaa laaja-alaisesti ja avoimesti myös internetissä, minkä merkitys voi nousta huomattavaksi.

## 8 ■ JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ARVIOINTIA

Suomessa on tehty laskelmia sosiaaliturvan pohjan kestävydestä jo parin vuosikymmenen ajan. Tällä hetkellä sosiaaliturvan arviointi on erityisen perusteltua, sillä sosiaaliturvan toimintaympäristö on muuttumassa perustavanlaatuisella tavalla.

Tässä SOMERA-toimikunnan työhön liittyvässä raportissa on pyritty antamaan kokonaiskuva sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen pitkän aikavälin kehityksestä. Meno- ja rahoituslaskelmien taustaksi raportissa on arvioitu hyvinvointia edistäviä tavoitteita, sosiaaliturvan lähivuosisikymmenien haasteita ja niiden vaikutuksia sosiaaliturvan toimintaedellytyksiin. Lisäksi raportissa on tarkasteltu sosiaaliturvan kehitystrendejä muissa maissa.

### **Lähivuosisikymmenien haasteet**

Lähivuosina ja -vuosisikymmeninä on nähtävissä monia muutoksia, jotka tuovat mukanaan suuria haasteita hyvinvointiyhteiskunnalle. Haasteet liittyvät yhtäältä taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön muutoksiin ja toisaalta suomalaisen yhteiskunnan rakenteellisiin tekijöihin.

Kansallisella tasolla sosiaaliturvan rahoituksen merkittävin haaste on elatussuhteen heikkeneminen. Elatussuhteen kehitykseen vaikuttaa erityisesti väestön ikärakenteen muuttuminen, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään, ihmiset elävät entistä vanhemmiksi ja syntyvyys on alhainen. Laskelmien mukaan elatussuhde alkaa muuttua epäedullisemmaksi vuoden 2010 taitteessa. Sen jälkeen työelämän ulkopuolella olevia etuuden saajia on selvästi enemmän kuin työllisiä. Jos väestön ikärakenteen muutos johtuisi pääasiassa vain suurten ikäluokkien vanhenemisesta, elatussuhteen heikkeneminen olisi vain väliaikainen ongelma, joka katoaisi suurten ikäluokkien myötä noin vuoteen 2050 mennessä. Koska väestön ikääntyminen johtuu myös alentuneesta syntyvyydestä ja odotettavissa olevan eliniän pidentymisestä, kyseessä on sosiaaliturvan talouden kannalta pysyvä haaste.

Toinen elatussuhteen kehitykseen keskeisesti vaikuttava tekijä on työllisyyskehitys. Työvoiman määrän on arvioitu alkavan supistua vuoden 2006 jälkeen. Työvoiman tarjonnan väheneminen heikentää hyvinvoinnin rahoitusmahdollisuuksia ja vaarantaa talouden kasvun.

Sosiaalimenojen rahoitus perustuu ennen kaikkea korkeaan työllisyysasteeseen. Laaja työttömyys ja varhainen siirtyminen eläkkeelle voimistavat demografisen muutoksen vaikutusta entisestään, sillä ne kasvattavat etuusmenoja ja pienentävät samanaikaisesti sosiaaliturvan rahoituspohjaa. Sekä sosiaaliturvan rahoituksen että talouskasvun turvaamisen vuoksi olisi tärkeää, että työikäisen väestön määrän vähentyessä olemassa olevia voimavaroja käytettäisiin mahdollisimman hyvin. Se tarkoittaa sekä työttömyyden alentamista, lisääntyvää osallistumista työmarkkinoille että pidempiä työuria. Myös osaavien ulkomaisten työntekijöiden muutto Suomeen voisi osaltaan lievittää väestörakenteen muutosten vaikutuksia, mutta se ei pystyisi läheskään ratkaisemaan ongelmaa.

Jos työllisyysastetta onnistuttaisiin kohottamaan, hillitsisi se sosiaalivakuutusmaksujen korotuspaineita ja auttaisi pitämään veroasteen kohtuullisena. Toisaalta kohtuullinen veroaste tukee osaltaan hyvää työllisyyskehitystä ja osaamisen kartuttamista.

Vaikka kansantalouden keskimääräinen kehitys olisi suotuisaa, kansallisella tasolla merkittävä sosiaaliturvan haaste on alueellinen eriytyminen. Väestön ikääntyminen yhdessä lisääntyneen muuttoliikkeen kanssa vaikeuttaa erityisesti hyvinvointipalvelujen tarjoamista kaikille kansalaisille. Ongelmana on yhtäältä, miten laadukkaat ja monipuoliset palvelut voidaan turvata harvaan asutuilla muuttotappioalueilla ja toisaalta, miten Etelä- ja Länsi-Suomen kasvukeskuksissa pystytään tarjoamaan palvelut kasvavalle väestölle.

Kotimaisten tekijöiden ohella myös kansainvälisen toimintaympäristön muutokset vaikuttavat sosiaaliturvaan ja sen rahoitusmahdollisuuksiin. Toimintaympäristön muuttumista leimaavat kansainvälistyminen, globalisaatio ja entistä nopeampi teknologinen kehitys. Globalisoitunut maailmantalous ja kiihtyvä teknologinen kehitys heikentävät talouskehityksen ennustettavuutta ja vähentävät monessa suhteessa kansallisvaltioiden rajojen merkitystä. Myös Euroopan unionissa tehtävät taloudelliset ratkaisut vaikuttavat jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan ja sosiaaliturvan rahoitukseen.

Sosiaaliturvaa koskevassa päätöksenteossa on otettava siten aiempaa useammin huomioon kansallisen tason lisäksi myös kansainväliset tekijät ja kilpailijoiden toiminta. Kansainvälistyminen voi osaltaan johtaa verokilpailuun, jossa kustannustasoa pyritään alentamaan poistamalla veroja ja veroluonteisia maksuja, mikä heikentää julkisen talouden kykyä rahoittaa sosiaalietuuksia ja palveluja. Kiristynyt kansainvälinen kilpailu edellyttää sosiaaliturvan, sen tehokkuuden ja osuvuuden uudelleen arviointia. Muuttuvassa maailmassa hyvinvointiyhteiskunnalta edellytetään myös dynaamisuutta ja kannustavuutta.

Kansainvälisen toimintaympäristön muuttuminen on hyvinvoinnille sekä mahdollisuus että uhka. Jos kansainvälistymisen ja uuden teknologian hyödyntämisessä onnistutaan, se voi kohottaa tuottavuutta ja kiihdyttää talouskasvua. Se puolestaan lisää mahdollisuuksia kohottaa reaalityuloja ja hyvinvointia. Toisaalta uhkana on eriarvoisuuden lisääntyminen, jos suuret toimintaympäristön muutokset kasvattavat palkkaeroja ja syrjäyttävät heikompa työvoimaa työmarkkinoilta. Tällaisessa tilanteessa juuri sosiaaliturva vähentää osaltaan muutoksiin liittyvää epävarmuutta ja lievittää taloudellisen murroksen aiheuttamia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia.

## **Sosiaalimenojen kehitysarvio**

SOMERA-toimikunnan tehtävänä oli arvioida sosiaaliturvan toimintaedellytyksiä ja rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä toimintaympäristön muuttuessa. Toimikunnan sosiaalimenoja koskeva peruslaskelma perustuu nykytilanteen mukaiseen kehitykseen. Laskelman mukaan sosiaalimenot kohoavat tulevaisuudessa ikärakenteen muutoksen vuoksi. Työeläkemenojen kasvu alkaa kiihtyä tämän vuosikymmenen lopulla ja 2020- ja 2030-luvuilla lisääntyvät myös sosiaali- ja terveystalouden palvelumenot, kun hyvin iäkkäiden ihmisten määrä kasvaa.

Sosiaalimenojen kasvaessa myös niiden osuus bruttokansantuotteesta kohoaa, vaikka talous ja työllisyys kehittyisivät kohtuullisesti. Sosiaalimenojen kansantuotesuhteen arvioidaan peruslaskelman mukaan asettuvan lähelle 30 prosenttia vielä siinäkin vaiheessa, kun suurten ikäluokkien aiheuttama menopaine on suurin.

Sosiaalimenojen kansantuotesuhteen kohoamisen myötä kasvaa rahoituksen tarve. Sosiaalimenot rahoitetaan eräin poikkeuksin bruttoveroveroasteeseen sisältyvin veroin ja sosiaalivakuutusmaksuin. Peruslaskelmassa yksityisen sektorin sosiaalivakuutusmaksut kohoavat noin seitsemän prosenttiyksikköä, 36 prosenttiin suhteessa palkkasummaan vuoteen 2030 mennessä ja kuntien sosiaalivakuutusmaksut säilyvät nykyisellä noin 36 prosentin tasolla. Myös sosiaali- ja terveystalouden palvelumenot kasvavat, mutta bruttoveroveroasteen ei arvioida peruslaskelmassa juuri kohoavan, jos muiden julkisten menojen kuten koulutusmenojen osuus pienenee väestön ikääntyessä ja korkomenojen meno-osuus pienenee valtion velan lyhentyessä. Myös eläkerahastointi tasoittaa jonkin verran eläkemaksujen kohoamispaineita.

Peruslaskelman mukaan kattava ja tasoltaan riittävä sosiaaliturva on siten mahdollista turvata myös tulevaisuudessa. Viime vuosina on jo tehty päätöksiä, joilla on muokattu sosiaaliturvaa, koulutusta, kuntoutusta ja työoloja vastaamaan paremmin ikärakenteen muutoksen aiheuttamiin paineisiin. Nykyisiin perusteisiin nojaava sosiaaliturva ja sen rahoittaminen ei näyttäisi suotuisan talous- ja työllisyyskehityksen vallitessa muodostuvan myöskään kohutuuttomaksi kilpailukyvyyn esteeksi, sillä väestön ikärakenne vanhenee ja sosiaalimenot kasvavat myös muissa teollisuusmaissa.

## **Laskelmaan sisältyvän epävarmuuden arviointia**

Monen vuosikymmenen päähän ulottuviin laskelmiin sisältyy kuitenkin hyvin paljon epävarmuutta. Kansainvälisen toimintaympäristön muuttuminen ja monimutkaistuminen lisäävät talouskehityksen ennakkoinnin epävarmuutta ja tuovat mukanaan uusia haasteita. Toimikunnan peruslaskelman arvio on herkkä erilaisille talous-, työllisyys- ja väestörakennetoletamuksille.

Joitakin peruslaskelman oletuksia voidaan lisäksi pitää suotuisina. Myönteisten talous- ja työllisyysoletusten ohella laskelman tulokseen vaikuttaa merkittävästi oletus, että työssä jatketaan jonkin verran nykyistä pidempään jo tehtyjen uudistusten ansiosta. Peruslaskelmassa on lisäksi oletettu, että 1990-luvulla toteutetut sosiaali- ja terveystalouden kustannussäästöt muodostuvat pysyviksi ja palvelu- ja kustannusrakenne kestäväksi. Mikäli nämä oletukset osoittautuvat liian optimistisiksi, on mahdollista, että sosiaalimenot nousevatkin tulevaisuudessa nopeammin kuin peruslaskelma osoittaa.

Peruslaskelman herkkyyttä yksittäisten taloutta, työllisyyttä ja väestörakennetta koskevien oletusten suhteen on tarkasteltu yksityiskohtaisesti raportin seitsemännessä luvussa. Raportissa on esitetty myös lukuisa joukko erilaisiin laskentaoletuksiin sekä meno- ja rahoitusperusteisiin pohjautuvia sosiaalimenolaskelmia. Tarkasteltavat vaihtoehdot ovat luonteeltaan teknisiä laskelmia ja niissä tarkastellaan yhtä muuttujaa kerrallaan. Ne antavat mielikuvaa siitä, miten paljon eri lähtökohdat ja oletukset vaikuttavat sosiaalimenojen kehitykseen ja mitkä tekijät ovat keskeisimpiä.

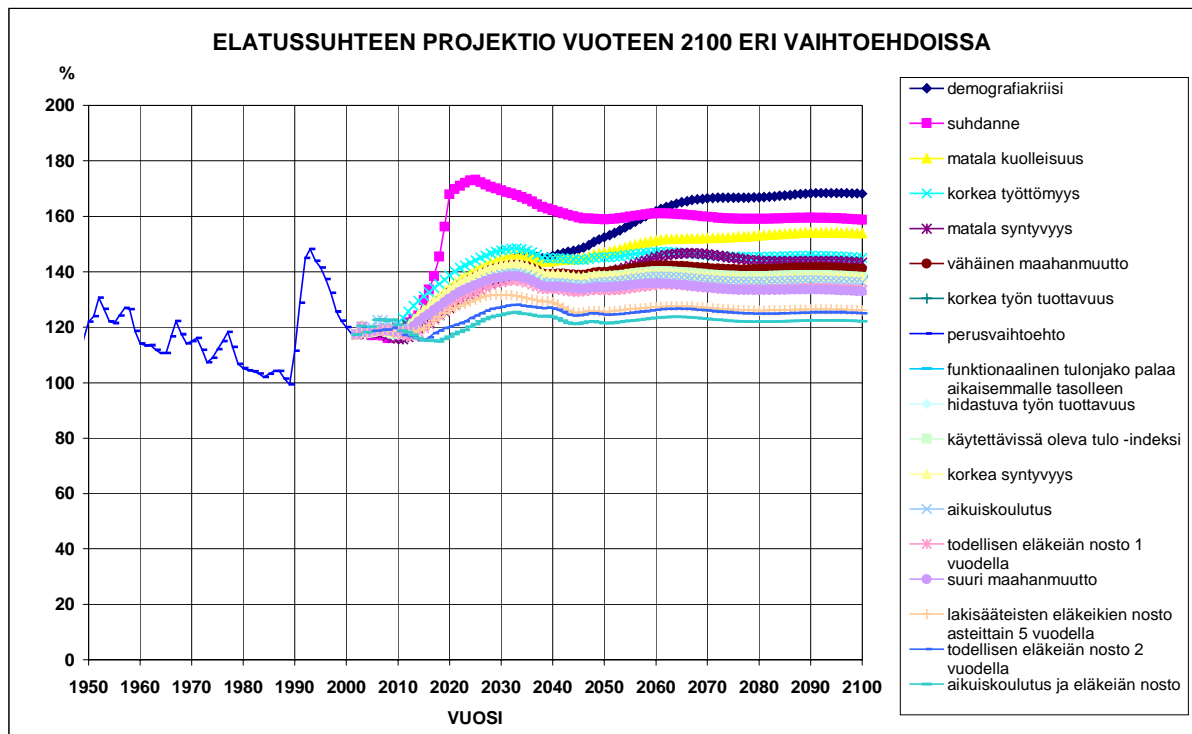
Vaihtoehtoja verratessa merkityksellisiä tekijöitä ovat talouspoliittiset tavoitteet kuten työllisyys/työttömyys, eläkkeelle siirtymisikä, elinikäinen työaika, työn tuottavuus ja kansantuotteen kasvu. Myös väestön tuloerojen kehitys on merkityksellinen, mutta sen arvioiminen on tämän mallitarkastelun ulottumattomissa.

Tässä esitetään lyhyesti päätulokset siitä, minkälainen vaikutus eri vaihtoehtotarkasteluilla on elatussuhteeseen, bruttokansantuotteeseen, sosiaalimenoihin ja työllisyyteen. Vaihtoehtotarkastelujen oletuksia ja tuloksia on pohdittu tarkemmin raportin luvussa 7.

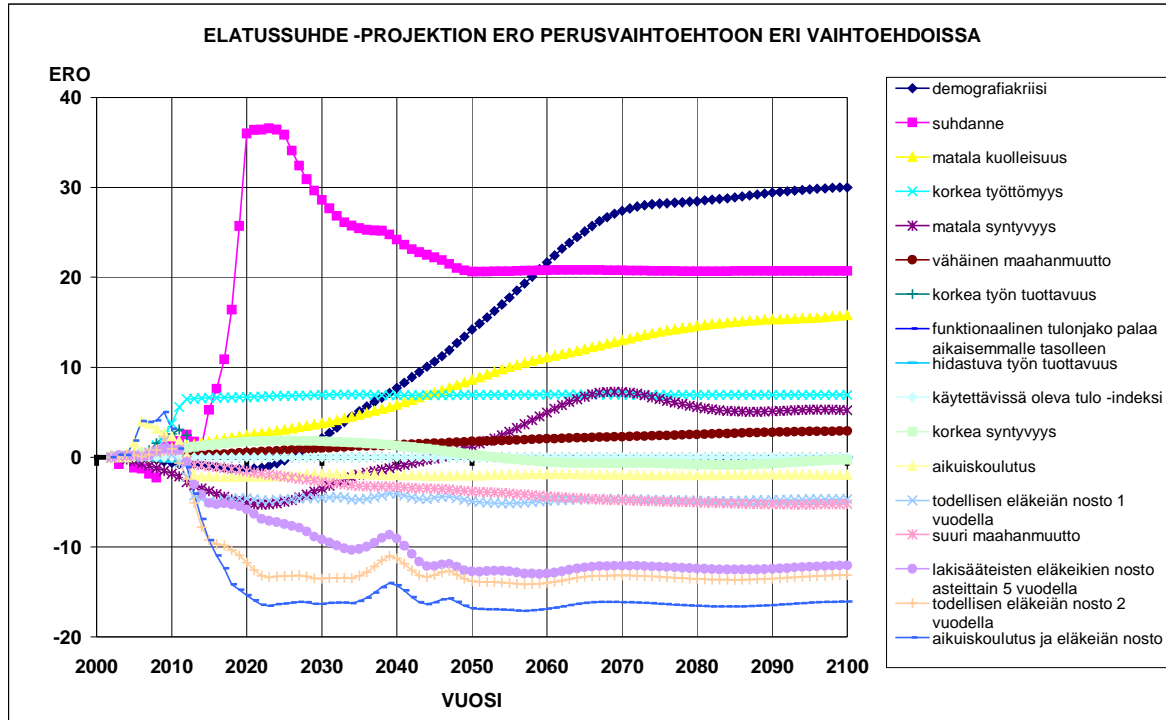
Oheisissa kuviossa kuvataan, miten elatussuhde kehittyisi eri laskentavaihtoehtoissa pitkällä aikavälillä ja miten tämä kehitys eroaa peruslaskelmaan verrattuna. Kuviot osoittavat, että elatussuhteen heikkenemiseen vaikuttaa erityisen paljon alhainen kuolleisuus ja eliniän piteneminen. Demografiakriisilaskelmassa, jossa yhtäkaa alhaisen kuolleisuuden lisäksi myös syntyvyys olisi alhainen ja nettomaahanmuutto vähäistä, nousisi työelämän ulkopuolella olevien määrä suhteessa työllisiin vuoteen 2050 mennessä noin 150 prosenttiin, mikä on lähes 15 prosenttiyksikköä korkeampi kuin peruslaskelmassa. Vuoden 2050 jälkeen vaikutukset voimistuisivat entisestään.

Elatussuhde riippuu ratkaisevasti myös työttömyysasteesta. Peruslaskelmassa oletetaan, että työttömyysaste alenee kuuteen prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Jos talous kehittyy pitkän aikaa hitaasti ja työttömyys jääkin suureksi, 8,5 prosentin tuntumaan, heikkenee elatussuhde peruslaskelmaan verrattuna usean prosenttiyksikön verran. Toisaalta esimerkiksi ikääntyvien työvoiman kysynnän lisääminen aikuiskoulutuksen avulla ja todellisen eläkkeelle jäämisiän nouseminen hidastaisivat elatussuhteen nousua huomattavasti. Myös nykyistä suurempi vuosittainen nettomaahanmuutto vaikuttaisi myönteisesti elatussuhteeseen, mutta maahanmuuton vaikutukset tulevat esiin suhteellisen hitaasti.

Kuvio 277.



Kuvio 278.

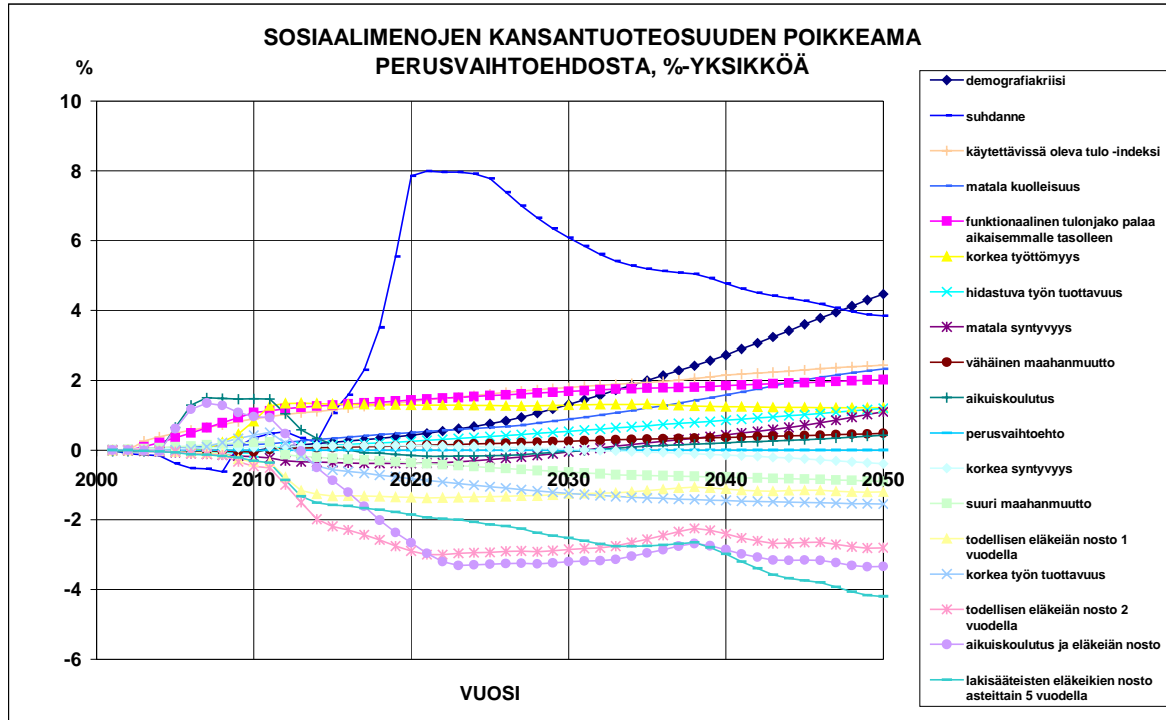


Peruslaskelman mukaan elatussuhteen heikkeneminen johtaa sosiaalimenojen kasvuun suhteessa kansantuotteeseen. Seuraavassa kuviossa tarkastellaan, miten sosiaalimenot kehittyvät suhteessa bruttokansantuotteeseen eri vaihtoehtoislaskelmissa peruslaskelmaan verrattuna.

Demografian kriisilaskelmassa sosiaalimenojen kansantuotesuhde nousisi vuoteen 2050 mennessä lähes viisi prosenttiyksikköä suuremmaksi kuin peruslaskelmassa. Suurin yksittäinen demografinen tekijä on eliniän pidentyminen. Sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kasvuun vaikuttaa myös alhainen syntyvyys. Sitä voidaan osittain yrittää paikata kasvattamalla maahanmuuttoa, sillä maahanmuuttajat ovat yleensä enimmäkseen nuorta, työikäistä väestöä. Tähän saakka valtaosa Suomeen muuttaneista on tullut muista syistä kuin työpaikan vuoksi ja siksi maahan muuttaneiden työllisyysaste on ollut matala verrattuna muuhun väestöön. Maahanmuutto on yleensä lyhyellä aikavälillä kansantaloudelle pikemminkin kustannus ja hyötyä alkaa koitua vasta noin 10-20 vuoden päästä. Tulevaisuudessa Suomen muuttavien työmarkkinatilanne voi olla kuitenkin aivan toisenlainen, jos Suomessa ryhdytään tietoisesti harjoittamaan aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa. Toisaalta koulutettua ja ammattitaitoista työvoimaa tavoittelevat yhtäaikaan monet muutkin maat, koska väestön vanheneminen on yhteinen haaste kaikkialla Euroopassa.

Kokonaistaloudellisella simulointimallilla tehdyt laskelmat osoittavat, että väestön kehityksen ennakkointiin liittyvä epävarmuus on keskeinen tekijä sosiaalimenojen kehityksen arvioinnissa. Väestökehityksestä aiheutuva epävarmuus ei ole kovin suuri vielä ennen vuotta 2020, mutta sen jälkeen se nousee sosiaalimenoennusteissa hallitsevaksi tekijäksi.

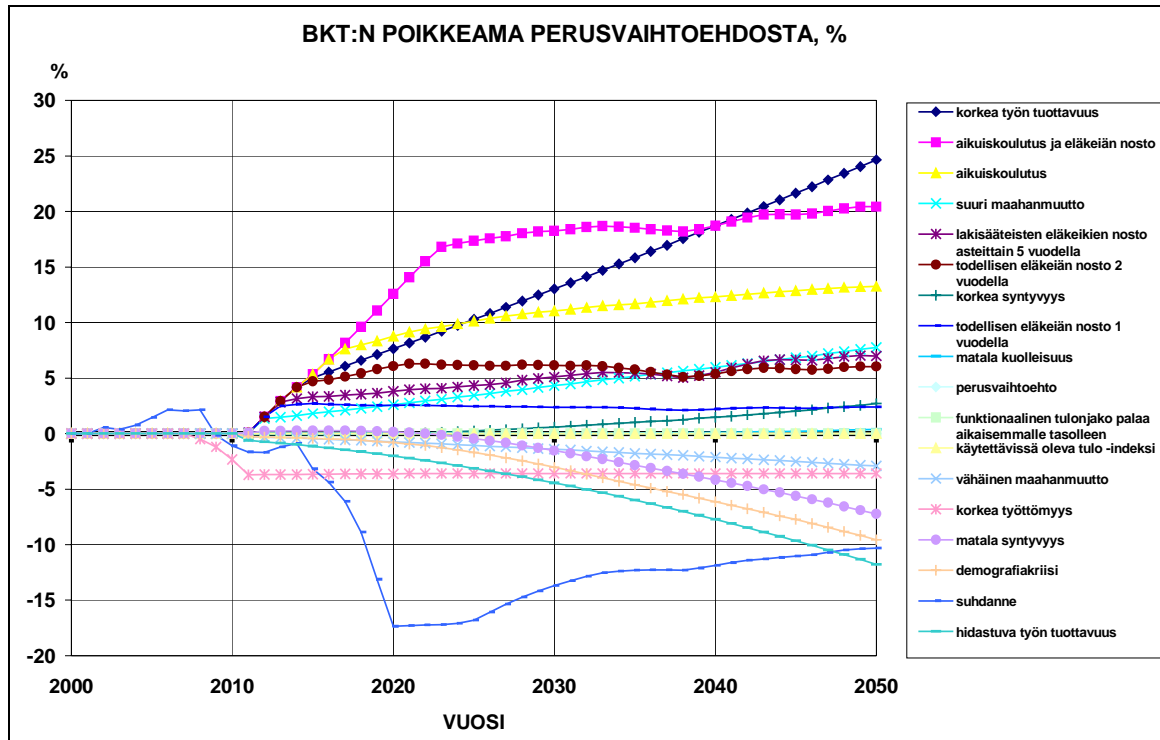
Kuvio 279.



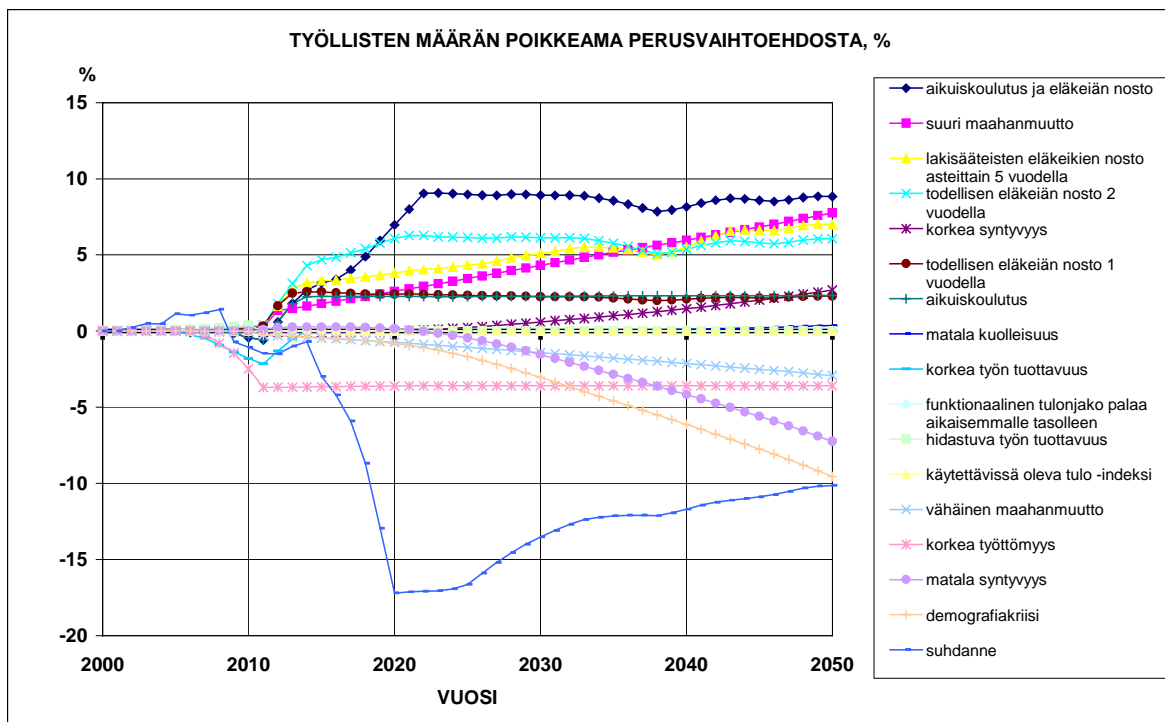
Toinen merkittävä sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen vaikuttava tekijä on työttömyys. Työttömyys lisää sekä ansiosidonnaisia työttömyysturvamenoja että pidempään jatkuessaan myös työmarkkinatuki- ja toimeentulotukimenoja. Toisaalta kokonaistuotanto alenee työttömyyden vuoksi. Suuren työttömyyden vaihtoehdossa, jossa työttömyysaste jäisi pitkäksi aikaa kuuden prosentin sijasta 8,5 prosentin tasolle, työllisten määrä ja bruttokansantuote alenisivat molemmat noin neljä prosenttia verrattuna peruslaskelmaan (ks. kuviot) ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus nousisi pitkällä aikavälillä noin puolitoista prosenttiyksikköä suuremmaksi kuin perusvaihtoehdossa.



Kuvio 280.



Kuvio 281.



Peruslaskelmassa ei ole otettu huomioon talouden suhdannevaihteluita. Suhdanne-laskentavaihtoehdossa myös suhdannevaihtelut otetaan mukaan tarkasteluun. Siinä oletetaan, että työttömyys jää jokaisen laskusuhdanteen jälkeen hieman entistä korkeammalle tasolle, samoin sen vuoksi työttömyydestä eri tavoin aiheutuvat menot. Suhdanteesta toiseen kohoava työttömyys alentaisi kokonaistuotantoa voimakkaasti. Sosiaalimenojen kansantuoteosuuden poikkeamaa kuvaavasta kuvioista käy ilmi, että suhdannevaihtelulaskentavaihtoehto kasvattaa sosiaalimenojen kansantuoteosuutta selvästi enemmän kuin muut tarkastellut laskentavaihtoehdot. Kahdenkymmenen vuoden aikana suhdannevaihtoehdon ero peruslaskelmaan nousisi noin kahdeksan prosenttiyksikköä.

Suuremman työttömyyden myötä kasvava sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta merkitsisi arvioitua suurempia rahoitusongelmia. Tämä riski korostuu kansainvälisessä toimintaympäristössä, jossa ei voida käyttää valuuttakurssia sopeuttamiskeinona ja jossa finanssipolitiikankin käyttöä on rajoitettu. Lisäksi yritysten työntekijöiden käyttäytyminen voi olla tässä ympäristössä erilaista kuin aiemmin.

Toisaalta jos esimerkiksi työn tuottavuus kehittyä oletettua paremmin, alenee sosiaalimenojen osuus kansantuotteesta pitkällä aikavälillä. Työn tuottavuus vaikuttaa bruttokansantuotteeseen ratkaisevasti. Peruslaskelmassa työn tuottavuuden vuotuiseksi kasvuksi on oletettu 1,75 prosenttia, millä on haluttu ottaa osittain huomioon ennakointiin liittyvää epävarmuutta. Jos työn tuottavuus kasvaa 1,75 prosentin sijaan 2,25 prosenttia vuodessa, bruttokansantuote kasvaa vuoteen 2050 mennessä noin 25 prosenttia suuremmaksi. Työn tuottavuuden kohoaminen nostaa toisaalta myös ansiosidonnaisia etuuksia ja samalla sosiaalimenoja. Työn tuottavuuden lisäys heijastuu lähes kokonaisuudessaan sosiaaliturvan etuuseruuhun suurempina ansiosidonnaisina etuuksina ja sosiaali- ja terveystalvaeluiden työvoimakustannuksina. Korkeammasta työn tuottavuudesta saatavalla suuremmalla tuotannon määrällä voidaan tietenkin helpommin rahoittaa aikaisemman tasoinen sosiaaliturva.

Absoluuttisen sosiaaliturvan tason ohella myös etuuksien suhteellisella tasolla on suuri periaatteellinen merkitys. Tuottavuuden kohoaminen lisää yhteiskunnan tuloeroja perus- ja vähimmäisturvaetuuksia saavien osalta, mikäli etuustasoja ei nosteta suhteessa elintason yleiseen kohoamiseen. Peruslaskelma nojaa oletukseen, että perheturvan, vähimmäis- ja viimesijaisen turvan etuuksia tarkistetaan pelkällä kuluttajahintaindeksillä, mikä kasvattaisi tuloeroja tuntuvasti. Jos perhe-, vähimmäis- ja viimesijaisen turvan kasvu vastaisi koko väestön keskimääräisten käytössä olevien tulojen muutosta, sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen olisikin vuonna 2030 runsaat kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin peruslaskelmassa.

Samoin työtulojen osuuden kansantulosta voi otaksua kasvavan sen sijaan, että se pysyisi nykyisellä alhaisella tasollaan, kuten peruslaskelmassa on oletettu. Sekin lisäisi sosiaalimenoja pari prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Toisaalta työtulojen osuuden kasvu parantaisi osaltaan sosiaalimenojen rahoitusmahdollisuuksia.

Merkittävimmät sosiaalimenojen kansantuoteosuutta alentavat tekijät ovat vaihtoehtolaskelmien mukaan todellisen eläkkeelle jäämisiin myöhentyminen ja aikuiskoulutus. Tämä havainto osoittaa, että pitenevästä eliniästä johtuvaa sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kasvua voidaan tasapainottaa pidentämällä elinaikaista työaikaa. Elinaikaista työaikaa voidaan puolestaan lisätä sekä alku- että loppupäästä. Jatkokoulutuksen aloitusikää voidaan varhentaa ja opiskelua tehostaa, jolloin opintojen päättöikä varhentuu ja työelämään siirtytään nuorempana. Työelämästä poistumisiin myöhentämisen yhtenä edellytyksenä on ikääntyneeseen työvoimaan kohdistuvan kysynnän lisääntyminen. Kohdistamalla koulu-

tusta ikääntyvään väestöön voidaan päästä samanaikaisesti sekä kohoavaan työn tuottavuuteen että paranevaan työllisyyteen.

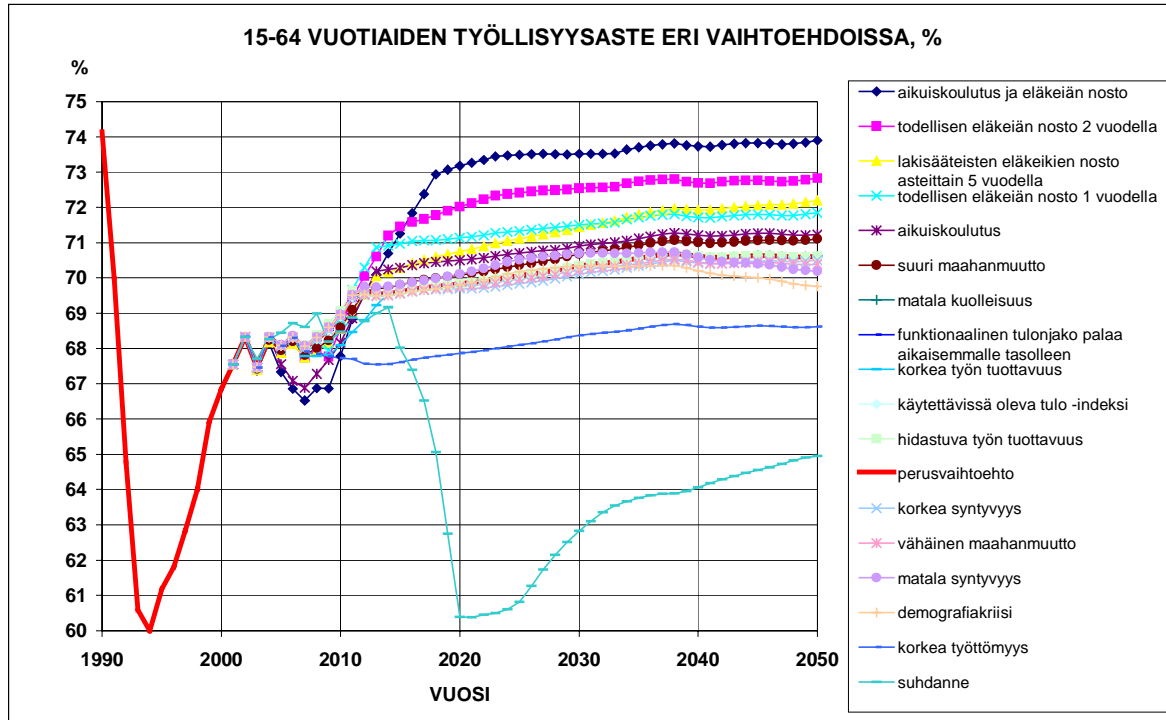
Jos todellinen eläkkeelle jäämisikä myöhentyisi keskimäärin kahdella vuodella peruslaskelmaan sisältyvän myöhentymisen lisäksi, kasvaisivat sekä työllisten määrä että bruttokansantuote pitkällä aikavälillä noin kuusi prosenttia suuremmaksi kuin peruslaskelmassa. Sen seurauksena sosiaaliturvan rahoituspohja vahvistuisi. Koska samalla myös eläkemenot pienenisivät, alenisivat sosiaalimenot laskelman mukaan lähes kolme prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon.

Nämä laskelmat tukevat sitä johtopäätöstä, että elinaikaisen työajan pidentäminen lähivuosikymmeninä on sekä elatussuhteen että sosiaalimenojen hallinnan kannalta keskeistä. Tähän suuntaan on jo tehty merkittäviä päätöksiä, kun työmarkkinaosapuolet solmivat marraskuussa 2001 yksityisen sektorin työeläkkeiden kehittämistä koskevan periaatesopimuksen, jota täydennettiin syyskuussa 2002. Sopimuksen perusteella vanhuuseläkkeen alkamisikä on joustava 62 - 68 vuoden iässä. Eläkkeelle siirtymisen todellinen ajankohta riippuu kuitenkin eri suuntiin vaikuttavista kannusteista. Arvioiden mukaan eläkkeelle siirtyminen myöhentyisi peruslaskelman työttömyyden vähenemisen ja sopimuksen kannustinvaikutusten ansiosta yksityisaloilla keskimäärin noin kolmella vuodella vuoteen 2050 mennessä nykyiseen verrattuna. Jos samansuuruinen myöhentyminen toteutuu myös julkisella sektorilla, eläkemenojen kansantuotesuhde on pitkällä aikavälillä vajaat kaksi prosenttiyksikköä alempi kuin peruslaskelmassa.

Elinaikaisen työajan pidentäminen parantaisi työllisyysastetta, mikä on työvoiman supistuksessa talouskasvun turvaamisen kannalta tärkeää. Kun työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä, täystyöllisyyden saavuttaminen tulee periaatteessa mahdolliseksi, mutta ei ole itsestään selvää. Puute osaavasta työvoimasta voi vaarantaa talouskasvun ja lisätä työttömyyttä entisestään. Työllisyyden hoitaminen nykyistä epäedullisemmalla ikärakenteella on päinvastoin entistä haastavampaa.

Oheisessa kuviossa näkyy työllisyysaste eri laskentavaihtoehtoissa. Todellisen eläkkeelle jäämisiän nouseminen ja osaamista parantava aikuiskoulutus voisivat laskelmien mukaan nostaa työllisyysasteen pitkällä aikavälillä lähelle 74 prosenttia. Tällä tasolla työllisyys oli viimeksi 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Jos työttömyys jää 8,5 prosentin tasolle, jää työllisyysasteikin selvästi alle 69 prosentin.

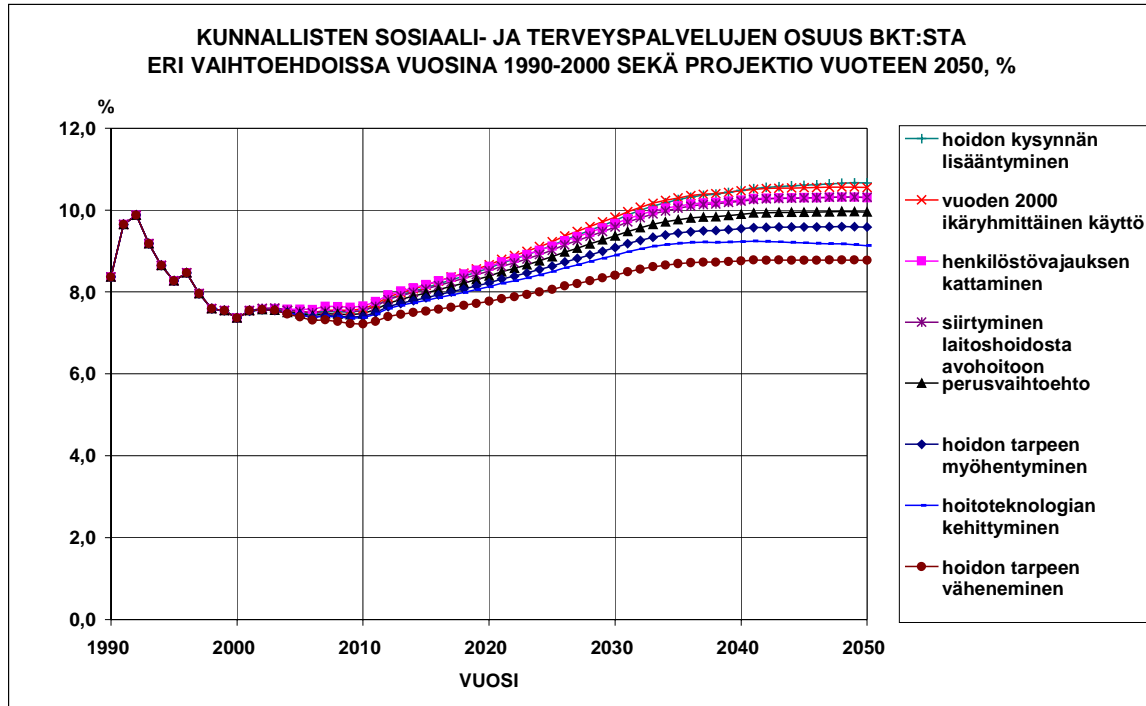
Kuvio 282.



Raportissa on laskettu myös useita eri vaihtoehtoja sen suhteen, miten sosiaali- ja terveyspalvelut, palvelumenot ja -henkilöstön määrä kehittyvät tarkasteluajanjaksolla. Palveluiden osalta peruslaskelmassa viimeisten elinvuosien sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö ja muu sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö on kumpikin vakioitu erikseen.

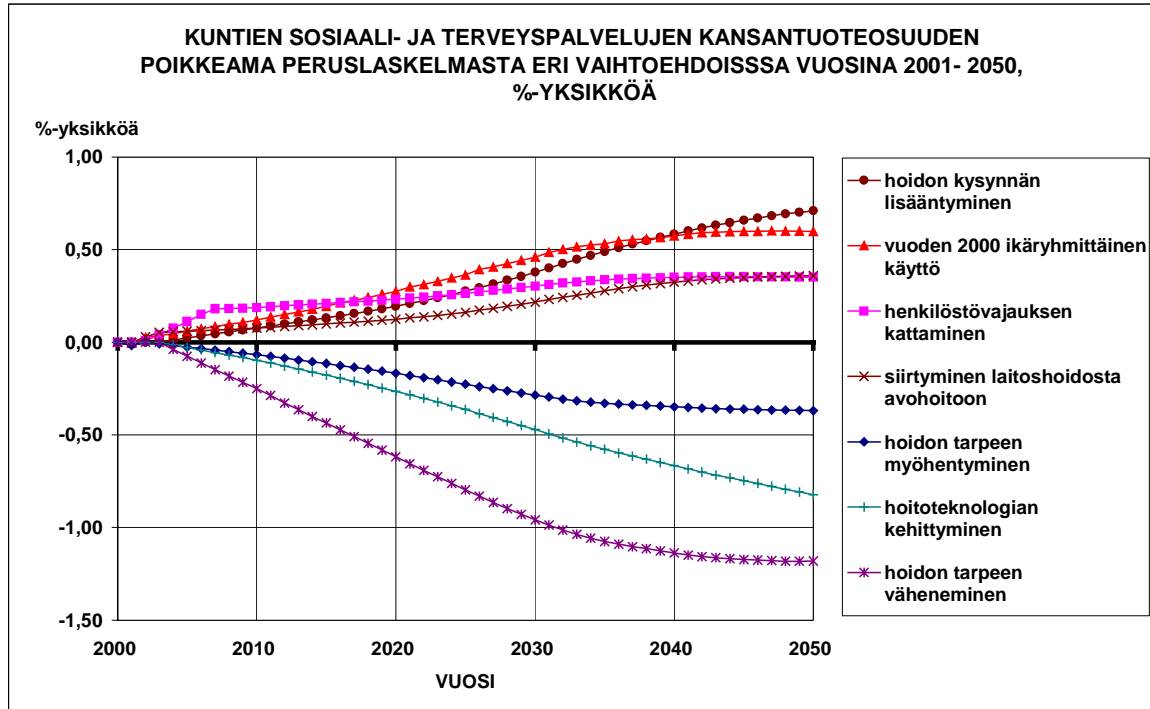
Oheisessa kuviossa kuvataan, miten sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kansantuoteosuus kehittyisi eri laskentavaihtoehtoisilla pitkällä aikavälillä. Vaihtoehtosta riippuen sosiaali- ja terveyspalvelujen menot nousisivat nykyiseltä tasolta noin 1,5 – 3,5 prosenttiyksikköä suhteessa kansantuotteeseen.

Kuvio 283.



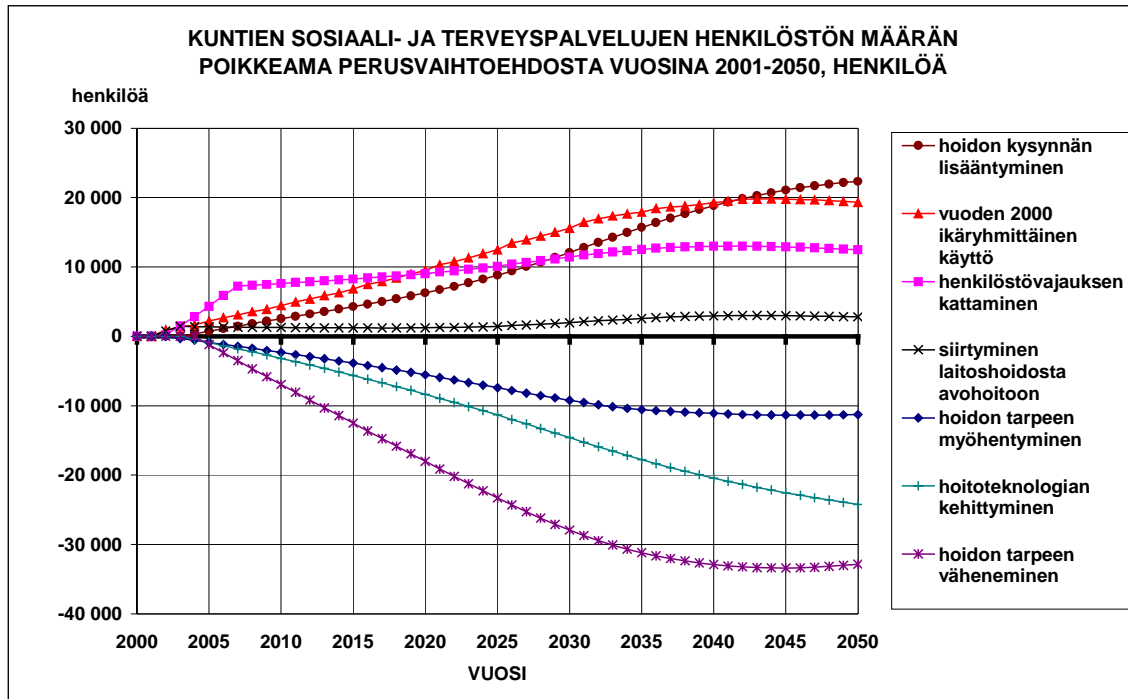
Eri vaihtoehtojen kustannusvaikutukset käyvät paremmin ilmi seuraavasta kuviosta, jossa eri laskentavaihtoehtojen palvelumenojen kansantuoteosuuden kehitystä verrataan peruslaskelman tuloksiin. Viidenkymmenen vuoden säteellä tämä osuus kasvaisi eniten siinä tapauksessa, että terveys- ja hoivapalvelujen kysyntä lisääntyy kautta linjan sitä mukaa, kuin kansalaiset vaurastuvat ja heidän vaatimustasonsa nousee. Palvelumenot lisääntyisivät peruslaskelmaan verrattuna huomattavasti myös siinä tapauksessa, että palvelujen käyttö pysyy ikäryhmittäin nykyisenkaltaisena, jolloin vanhusväestön määrän kasvu heijastuu suoraan palvelujen kysyntään. Jos taas otetaan huomioon ikääntyneiden ihmisten yleisen terveydentilan ja toimintakyvyn paraneminen, mikä johtaa palvelujen käytön siirtymiseen elinkaarella nykyistä myöhemmäksi, vähenisi sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kansantuoteosuus suhteessa peruslaskelmaan. Menokehityksen vaimeneminen olisi vieläkin huomattavampaa, jos terveydentila paranee ja palvelujen tarve vähenee kaikissa ikäryhmissä. Menojen kasvua on mahdollista hillitä myös siinä tapauksessa, että hoitoteknologiaa hyväksi käyttämällä onnistutaan tehostamaan terveys- ja hoivapalveluiden järjestämistä ja tuottamista sekä kohottamaan työn tuottavuutta.

Kuvio 284.



Vastaava tarkastelu kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin henkilöstön määrän kehityksestä osoittaa, että tulevaisuudessa tarvittavan hoitohenkilökunnan määrän vaihtelu on eri laskentavaihtoehtojen välillä varsin laaja. Jos hoidon tarve vähenee kaikissa ikäryhmissä, ei kunnallisella palvelusektorilla tarvittaisi pitkällä aikavälillä juuri nykyistä enempää henkilökuntaa huolimatta siitä, että vanhusten määrä lisääntyy. Henkilöstön tarve voi kohota toisaalta yli 50 000 henkilöllä, jos palvelujen käytön ikäprofiili pysyy nykyisenlaisena tai jos hoidon kysyntä yleisesti ottaen lisääntyy kansalaisten vaatimustason kasvaessa. Oheinen kuvio esittää laskentavaihtoehtojen tulokset suhteessa peruslaskelmaan.

Kuvio 285.



Palvelujen tarpeen lisääntyessä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kysyntä kasvaa. Tällä hetkellä ammatissa toimivan henkilöstön keski-ikä on suhteellisen korkea muihin aloihin verrattuna. Sen vuoksi osaavan ja motivoituneen henkilöstön saatavuus on suuri haaste. Peruslaskelmassa ei oteta huomioon mahdollisia palkkapaineita, joita seuraa, jos sosiaali- ja terveysalan henkilöstön saatavuus vaikeutuu. Esimerkiksi terveydenhuollon kokonaismenoista palkkakustannukset ovat nykyisin hieman yli puolet. Jos työvoiman niukkuus johtaa palkkojen kohoamiseen kuntasektorilla, sosiaalimenot lisääntyvät merkittävästi.

## Lopuksi

Raportin tarkastelujen painopiste on ollut pitkän aikavälin skenaarioissa. Sosiaalimenot eivät ala nousta merkittävästi vielä aivan lähivuosina vaan vasta myöhemmin. Varautuminen tulevaisuuteen ja mahdollisten toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen vaativat oman aikansa, ennen kuin ne alkavat vaikuttaa täydessä mitassa. Vuosi 2010 voi muodostua eräällä tavalla myöhemmän kehityksen vedenjakajaksi, jolloin valitaan kehityksen suunta pitkäksi aikaa eteenpäin.

Laskelmien perusteella SOMERA-toimikunta on todennut mietinnössään, että kattava ja tasoltaan riittävä sosiaaliturva on mahdollista turvata myös tulevaisuudessa, jos talous- ja työllisyys kehittyvät kohtuullisesti. Suotuisa talouskasvu ei kuitenkaan yksinään riitä. Tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan myös laaja-alaisia toimenpiteitä.

## 8 ■ JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ARVIOINTIA

Suomessa on tehty laskelmia sosiaaliturvan pohjan kestävydestä jo parin vuosikymmenen ajan. Tällä hetkellä sosiaaliturvan arviointi on erityisen perusteltua, sillä sosiaaliturvan toimintaympäristö on muuttumassa perustavanlaatuisella tavalla.

Tässä SOMERA-toimikunnan työhön liittyvässä raportissa on pyritty antamaan kokonaiskuva sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen pitkän aikavälin kehityksestä. Meno- ja rahoituslaskelmien taustaksi raportissa on arvioitu hyvinvointia edistäviä tavoitteita, sosiaaliturvan lähivuosisikymmenien haasteita ja niiden vaikutuksia sosiaaliturvan toimintaedellytyksiin. Lisäksi raportissa on tarkasteltu sosiaaliturvan kehitystrendejä muissa maissa.

### **Lähivuosisikymmenien haasteet**

Lähivuosina ja -vuosisikymmeninä on nähtävissä monia muutoksia, jotka tuovat mukanaan suuria haasteita hyvinvointiyhteiskunnalle. Haasteet liittyvät yhtäältä taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön muutoksiin ja toisaalta suomalaisen yhteiskunnan rakenteellisiin tekijöihin.

Kansallisella tasolla sosiaaliturvan rahoituksen merkittävin haaste on elatussuhteen heikkeneminen. Elatussuhteen kehitykseen vaikuttaa erityisesti väestön ikärakenteen muuttuminen, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään, ihmiset elävät entistä vanhemmiksi ja syntyvyys on alhainen. Laskelmien mukaan elatussuhde alkaa muuttua epäedullisemmaksi vuoden 2010 taitteessa. Sen jälkeen työelämän ulkopuolella olevia etuuden saajia on selvästi enemmän kuin työllisiä. Jos väestön ikärakenteen muutos johtuisi pääasiassa vain suurten ikäluokkien vanhenemisesta, elatussuhteen heikkeneminen olisi vain väliaikainen ongelma, joka katoaisi suurten ikäluokkien myötä noin vuoteen 2050 mennessä. Koska väestön ikääntyminen johtuu myös alentuneesta syntyvyydestä ja odotettavissa olevan eliniän pidentymisestä, kyseessä on sosiaaliturvan talouden kannalta pysyvä haaste.

Toinen elatussuhteen kehitykseen keskeisesti vaikuttava tekijä on työllisyyskehitys. Työvoiman määrän on arvioitu alkavan supistua vuoden 2006 jälkeen. Työvoiman tarjonnan väheneminen heikentää hyvinvoinnin rahoitusmahdollisuuksia ja vaarantaa talouden kasvun.

Sosiaalimenojen rahoitus perustuu ennen kaikkea korkeaan työllisyysasteeseen. Laaja työttömyys ja varhainen siirtyminen eläkkeelle voimistavat demografisen muutoksen vaikutusta entisestään, sillä ne kasvattavat etuusmenoja ja pienentävät samanaikaisesti sosiaaliturvan rahoituspohjaa. Sekä sosiaaliturvan rahoituksen että talouskasvun turvaamisen vuoksi olisi tärkeää, että työikäisen väestön määrän vähentyessä olemassa olevia voimavaroja käytettäisiin mahdollisimman hyvin. Se tarkoittaa sekä työttömyyden alentamista, lisääntyvää osallistumista työmarkkinoille että pidempiä työuria. Myös osaavien ulkomaisten työntekijöiden muutto Suomeen voisi osaltaan lievittää väestörakenteen muutosten vaikutuksia, mutta se ei pystyisi läheskään ratkaisemaan ongelmaa.



Jos työllisyysastetta onnistuttaisiin kohottamaan, hillitsisi se sosiaalivakuutusmaksujen korotuspaineita ja auttaisi pitämään veroasteen kohtuullisena. Toisaalta kohtuullinen veroaste tukee osaltaan hyvää työllisyyskehitystä ja osaamisen kartuttamista.

Vaikka kansantalouden keskimääräinen kehitys olisi suotuisaa, kansallisella tasolla merkittävä sosiaaliturvan haaste on alueellinen eriytyminen. Väestön ikääntyminen yhdessä lisääntyneen muuttoliikkeen kanssa vaikeuttaa erityisesti hyvinvointipalvelujen tarjoamista kaikille kansalaisille. Ongelmana on yhtäältä, miten laadukkaat ja monipuoliset palvelut voidaan turvata harvaan asutuilla muuttotappioalueilla ja toisaalta, miten Etelä- ja Länsi-Suomen kasvukeskuksissa pystytään tarjoamaan palvelut kasvavalle väestölle.

Kotimaisten tekijöiden ohella myös kansainvälisen toimintaympäristön muutokset vaikuttavat sosiaaliturvaan ja sen rahoitusmahdollisuuksiin. Toimintaympäristön muuttumista leimaavat kansainvälistyminen, globalisaatio ja entistä nopeampi teknologinen kehitys. Globalisoitunut maailmantalous ja kiihtyvä teknologinen kehitys heikentävät talouskehityksen ennustettavuutta ja vähentävät monessa suhteessa kansallisvaltioiden rajojen merkitystä. Myös Euroopan unionissa tehtävät taloudelliset ratkaisut vaikuttavat jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan ja sosiaaliturvan rahoitukseen.

Sosiaaliturvaa koskevassa päätöksenteossa on otettava siten aiempaa useammin huomioon kansallisen tason lisäksi myös kansainväliset tekijät ja kilpailijoiden toiminta. Kansainvälistyminen voi osaltaan johtaa verokilpailuun, jossa kustannustasoa pyritään alentamaan poistamalla veroja ja veroluonteisia maksuja, mikä heikentää julkisen talouden kykyä rahoittaa sosiaalietuuksia ja palveluja. Kiristynyt kansainvälinen kilpailu edellyttää sosiaaliturvan, sen tehokkuuden ja osuvuuden uudelleen arviointia. Muuttuvassa maailmassa hyvinvointiyhteiskunnalta edellytetään myös dynaamisuutta ja kannustavuutta.

Kansainvälisen toimintaympäristön muuttuminen on hyvinvoinnille sekä mahdollisuus että uhka. Jos kansainvälistymisen ja uuden teknologian hyödyntämisessä onnistutaan, se voi kohottaa tuottavuutta ja kiihdyttää talouskasvua. Se puolestaan lisää mahdollisuuksia kohottaa reaalityuloja ja hyvinvointia. Toisaalta uhkana on eriarvoisuuden lisääntyminen, jos suuret toimintaympäristön muutokset kasvattavat palkkaeroja ja syrjäyttävät heikompa työvoimaa työmarkkinoilta. Tällaisessa tilanteessa juuri sosiaaliturva vähentää osaltaan muutoksiin liittyvää epävarmuutta ja lievittää taloudellisen murroksen aiheuttamia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia.

## **Sosiaalimenojen kehitysarvio**

SOMERA-toimikunnan tehtävänä oli arvioida sosiaaliturvan toimintaedellytyksiä ja rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä toimintaympäristön muuttuessa. Toimikunnan sosiaalimenoja koskeva peruslaskelma perustuu nykyolotilanteen mukaiseen kehitykseen. Laskelman mukaan sosiaalimenot kohoavat tulevaisuudessa ikärakenteen muutoksen vuoksi. Työeläkemenojen kasvu alkaa kiihtyä tämän vuosikymmenen lopulla ja 2020- ja 2030-luvuilla lisääntyvät myös sosiaali- ja terveystalouden palvelumenot, kun hyvin iäkkäiden ihmisten määrä kasvaa.

Sosiaalimenojen kasvaessa myös niiden osuus bruttokansantuotteesta kohoaa, vaikka talous ja työllisyys kehittyisivät kohtuullisesti. Sosiaalimenojen kansantuotesuhteen arvioidaan peruslaskelman mukaan asettuvan lähelle 30 prosenttia vielä siinäkin vaiheessa, kun suurten ikäluokkien aiheuttama menopaine on suurin.

Sosiaalimenojen kansantuotesuhteen kohoamisen myötä kasvaa rahoituksen tarve. Sosiaalimenot rahoitetaan eräin poikkeuksin bruttoveroveroasteeseen sisältyvin veroin ja sosiaalivakuutusmaksuin. Peruslaskelmassa yksityisen sektorin sosiaalivakuutusmaksut kohoavat noin seitsemän prosenttiyksikköä, 36 prosenttiin suhteessa palkkasummaan vuoteen 2030 mennessä ja kuntien sosiaalivakuutusmaksut säilyvät nykyisellä noin 36 prosentin tasolla. Myös sosiaali- ja terveystalouden palvelumenot kasvavat, mutta bruttoveroveroasteen ei arvioida peruslaskelmassa juuri kohoavan, jos muiden julkisten menojen kuten koulutusmenojen osuus pienenee väestön ikääntyessä ja korkomenojen meno-osuus pienenee valtion velan lyhentyessä. Myös eläkerahastointi tasoittaa jonkin verran eläkemaksujen kohoamispaineita.

Peruslaskelman mukaan kattava ja tasoltaan riittävä sosiaaliturva on siten mahdollista turvata myös tulevaisuudessa. Viime vuosina on jo tehty päätöksiä, joilla on muokattu sosiaaliturvaa, koulutusta, kuntoutusta ja työoloja vastaamaan paremmin ikärakenteen muutoksen aiheuttamiin paineisiin. Nykyisiin perusteisiin nojaava sosiaaliturva ja sen rahoittaminen ei näyttäisi suotuisan talous- ja työllisyyskehityksen vallitessa muodostuvan myöskään kohtuuttomaksi kilpailukyvyyn esteeksi, sillä väestön ikärakenne vanhenee ja sosiaalimenot kasvavat myös muissa teollisuusmaissa.

## **Laskelmaan sisältyvän epävarmuuden arviointia**

Monen vuosikymmenen päähän ulottuviin laskelmiin sisältyy kuitenkin hyvin paljon epävarmuutta. Kansainvälisen toimintaympäristön muuttuminen ja monimutkaistuminen lisäävät talouskehityksen ennakkoinnin epävarmuutta ja tuovat mukanaan uusia haasteita. Toimikunnan peruslaskelman arvio on herkkä erilaisille talous-, työllisyys- ja väestörakennetoletamuksille.

Joitakin peruslaskelman oletuksia voidaan lisäksi pitää suotuisina. Myönteisten talous- ja työllisyysoletusten ohella laskelman tulokseen vaikuttaa merkittävästi oletus, että työssä jatketaan jonkin verran nykyistä pidempään jo tehtyjen uudistusten ansiosta. Peruslaskelmassa on lisäksi oletettu, että 1990-luvulla toteutetut sosiaali- ja terveystalouden kustannussäästöt muodostuvat pysyviksi ja palvelu- ja kustannusrakenne kestäväksi. Mikäli nämä oletukset osoittautuvat liian optimistisiksi, on mahdollista, että sosiaalimenot nousevatkin tulevaisuudessa nopeammin kuin peruslaskelma osoittaa.

Peruslaskelman herkkyyttä yksittäisten taloutta, työllisyyttä ja väestörakennetta koskevien oletusten suhteen on tarkasteltu yksityiskohtaisesti raportin seitsemännessä luvussa. Raportissa on esitetty myös lukuisa joukko erilaisiin laskentaoletuksiin sekä meno- ja rahoitusperusteisiin pohjautuvia sosiaalimenolaskelmia. Tarkasteltavat vaihtoehdot ovat luonteeltaan teknisiä laskelmia ja niissä tarkastellaan yhtä muuttujaa kerrallaan. Ne antavat mielikuvaa siitä, miten paljon eri lähtökohdat ja oletukset vaikuttavat sosiaalimenojen kehitykseen ja mitkä tekijät ovat keskeisimpiä.

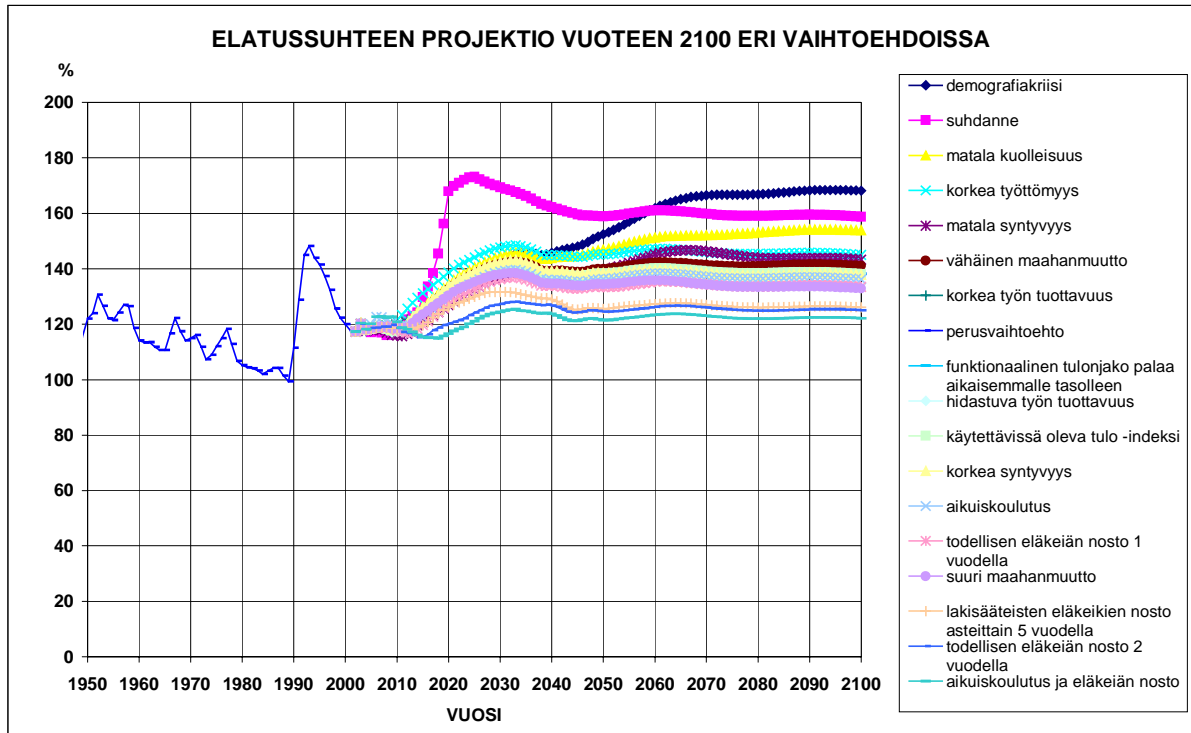
Vaihtoehtoja verratessa merkityksellisiä tekijöitä ovat talouspoliittiset tavoitteet kuten työllisyys/työttömyys, eläkkeelle siirtymisikä, elinikäinen työaika, työn tuottavuus ja kansantuotteen kasvu. Myös väestön tuloerojen kehitys on merkityksellinen, mutta sen arvioiminen on tämän mallitarkastelun ulottumattomissa.

Tässä esitetään lyhyesti päätulokset siitä, minkälainen vaikutus eri vaihtoehtotarkasteluilla on elatussuhteeseen, bruttokansantuotteeseen, sosiaalimenoihin ja työllisyyteen. Vaihtoehtotarkastelujen oletuksia ja tuloksia on pohdittu tarkemmin raportin luvussa 7.

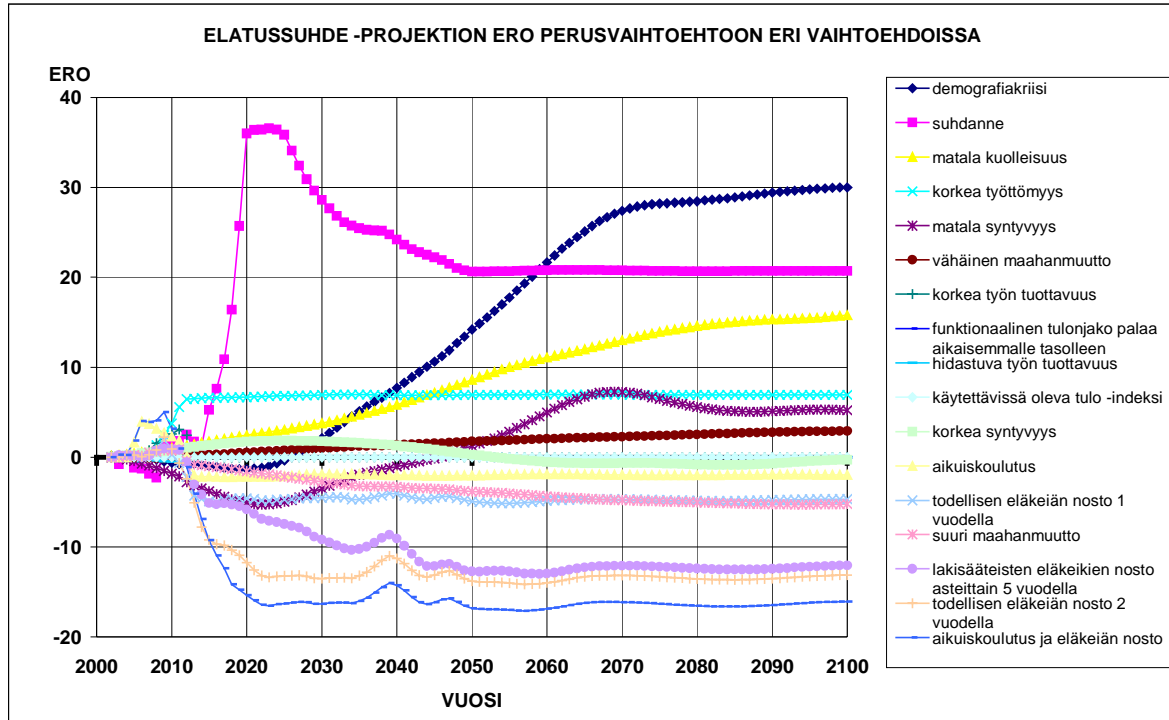
Oheisissa kuviossa kuvataan, miten elatussuhde kehittyisi eri laskentavaihtoehtoissa pitkällä aikavälillä ja miten tämä kehitys eroaa peruslaskelmaan verrattuna. Kuviot osoittavat, että elatussuhteen heikkenemiseen vaikuttaa erityisen paljon alhainen kuolleisuus ja eliniän piteneminen. Demografiakriisilaskelmassa, jossa yhtäkaa alhaisen kuolleisuuden lisäksi myös syntyvyys olisi alhainen ja nettomaahanmuutto vähäistä, nousisi työelämän ulkopuolella olevien määrä suhteessa työllisiin vuoteen 2050 mennessä noin 150 prosenttiin, mikä on lähes 15 prosenttiyksikköä korkeampi kuin peruslaskelmassa. Vuoden 2050 jälkeen vaikutukset voimistuisivat entisestään.

Elatussuhde riippuu ratkaisevasti myös työttömyysasteesta. Peruslaskelmassa oletetaan, että työttömyysaste alenee kuuteen prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Jos talous kehittyy pitkän aikaa hitaasti ja työttömyys jääkin suureksi, 8,5 prosentin tuntumaan, heikkenee elatussuhde peruslaskelmaan verrattuna usean prosenttiyksikön verran. Toisaalta esimerkiksi ikääntyvien työvoiman kysynnän lisääminen aikuiskoulutuksen avulla ja todellisen eläkkeelle jäämisiän nouseminen hidastaisivat elatussuhteen nousua huomattavasti. Myös nykyistä suurempi vuosittainen nettomaahanmuutto vaikuttaisi myönteisesti elatussuhteeseen, mutta maahanmuuton vaikutukset tulevat esiin suhteellisen hitaasti.

Kuvio 277.



Kuvio 278.

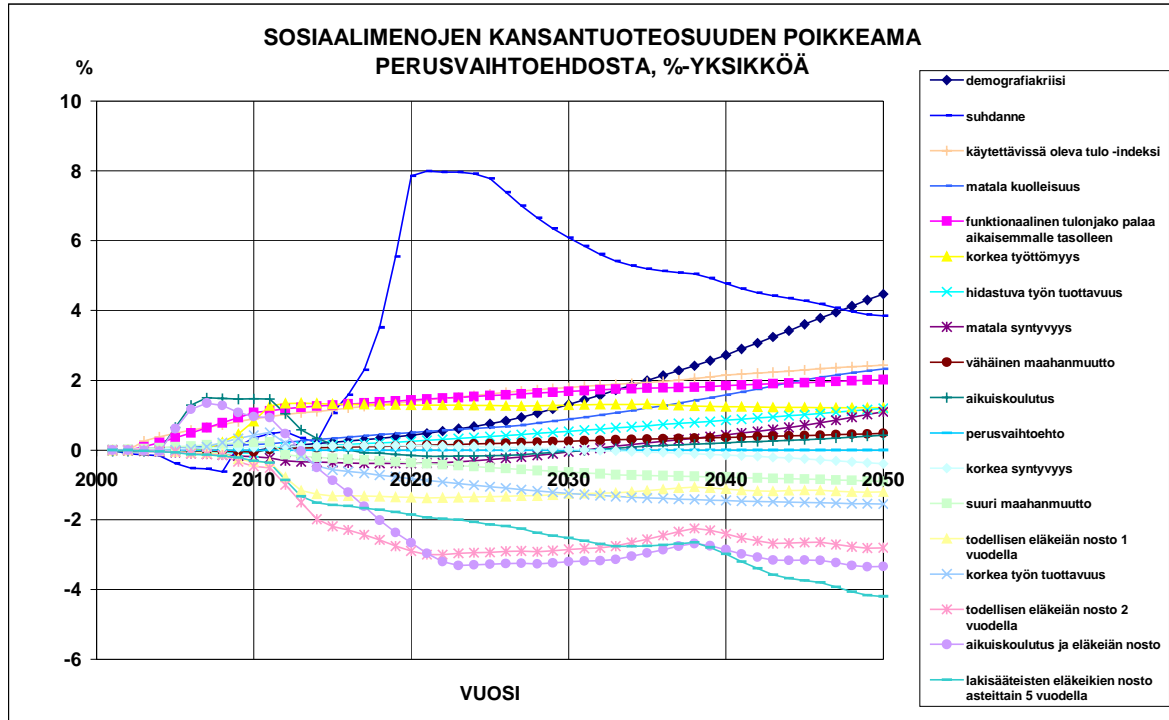


Peruslaskelman mukaan elatussuhteen heikkeneminen johtaa sosiaalimenojen kasvuun suhteessa kansantuotteeseen. Seuraavassa kuviossa tarkastellaan, miten sosiaalimenot kehittyvät suhteessa bruttokansantuotteeseen eri vaihtoehtolaskelmissa peruslaskelmaan verrattuna.

Demografian kriisilaskelmassa sosiaalimenojen kansantuotesuhde nousisi vuoteen 2050 mennessä lähes viisi prosenttiyksikköä suuremmaksi kuin peruslaskelmassa. Suurin yksittäinen demografinen tekijä on eliniän pidentyminen. Sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kasvuun vaikuttaa myös alhainen syntyvyys. Sitä voidaan osittain yrittää paikata kasvattamalla maahanmuuttoa, sillä maahanmuuttajat ovat yleensä enimmäkseen nuorta, työikäistä väestöä. Tähän saakka valtaosa Suomeen muuttaneista on tullut muista syistä kuin työpaikan vuoksi ja siksi maahan muuttaneiden työllisyysaste on ollut matala verrattuna muuhun väestöön. Maahanmuutto on yleensä lyhyellä aikavälillä kansantaloudelle pikemminkin kustannus ja hyötyä alkaa koitua vasta noin 10-20 vuoden päästä. Tulevaisuudessa Suomen muuttavien työmarkkinatilanne voi olla kuitenkin aivan toisenlainen, jos Suomessa ryhdytään tietoisesti harjoittamaan aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa. Toisaalta koulutettua ja ammattitaitoista työvoimaa tavoittelevat yhtäaikaan monet muutkin maat, koska väestön vanheneminen on yhteinen haaste kaikkialla Euroopassa.

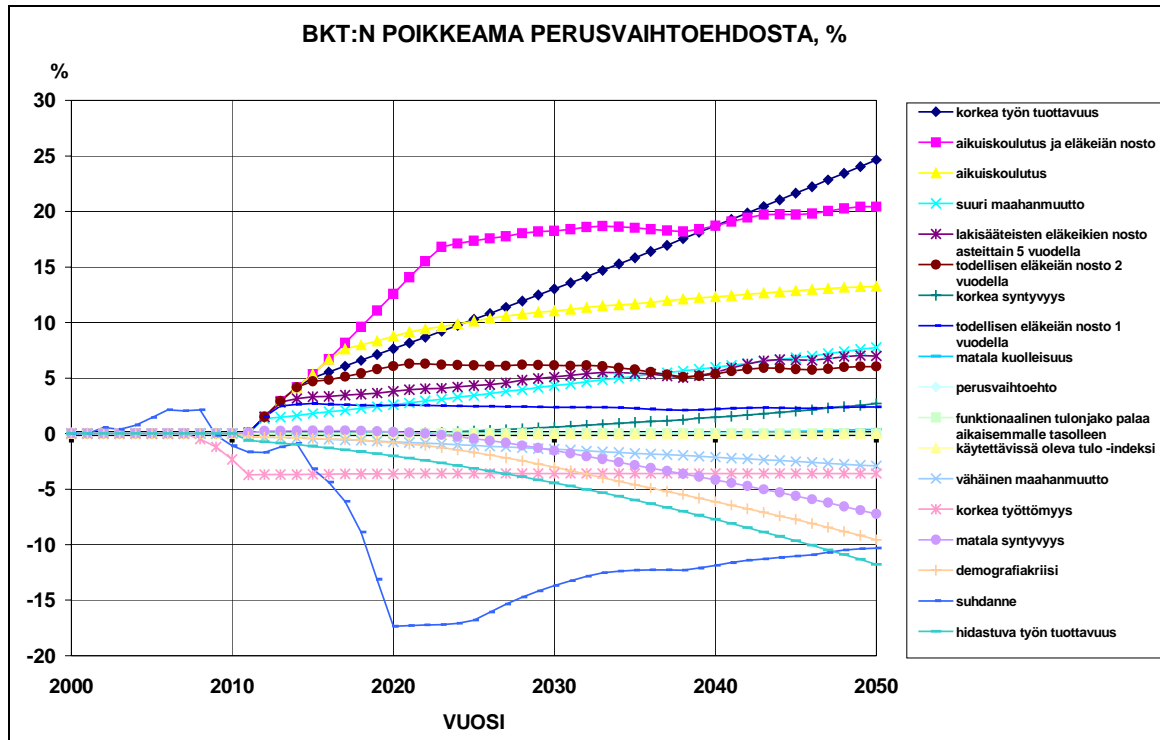
Kokonaistaloudellisella simulointimallilla tehdyt laskelmat osoittavat, että väestön kehityksen ennakkointiin liittyvä epävarmuus on keskeinen tekijä sosiaalimenojen kehityksen arvioinnissa. Väestökehityksestä aiheutuva epävarmuus ei ole kovin suuri vielä ennen vuotta 2020, mutta sen jälkeen se nousee sosiaalimenoennusteissa hallitsevaksi tekijäksi.

Kuvio 279.

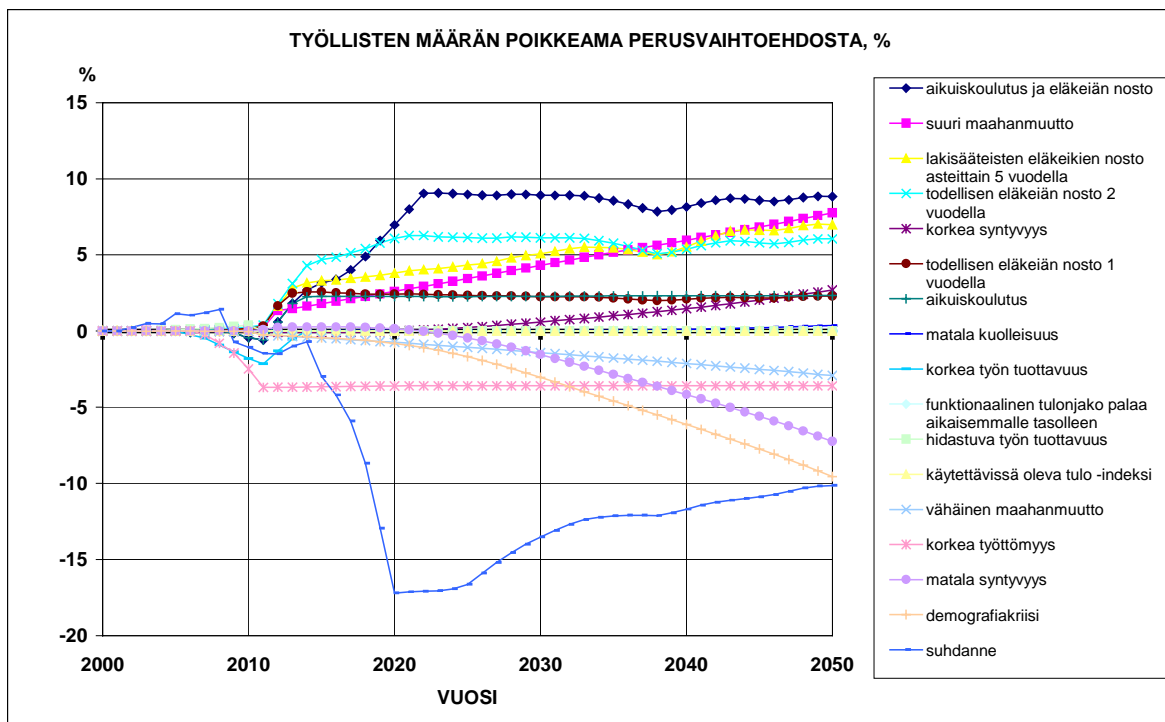


Toinen merkittävä sosiaalimenojen kansantuoteosuuteen vaikuttava tekijä on työttömyys. Työttömyys lisää sekä ansiosidonnaisia työttömyysturvamenoja että pidempään jatkuessaan myös työmarkkinatuki- ja toimeentulotukimenoja. Toisaalta kokonaistuotanto alenee työttömyyden vuoksi. Suuren työttömyyden vaihtoehdossa, jossa työttömyysaste jäisi pitkäksi aikaa kuuden prosentin sijasta 8,5 prosentin tasolle, työllisten määrä ja bruttokansantuote alenisivat molemmat noin neljä prosenttia verrattuna peruslaskelmaan (ks. kuviot) ja sosiaalimenojen kansantuoteosuus nousisi pitkällä aikavälillä noin puolitoista prosenttiyksikköä suuremmaksi kuin perusvaihtoehdossa.

Kuvio 280.



Kuvio 281.



Peruslaskelmassa ei ole otettu huomioon talouden suhdannevaihteluita. Suhdanne-laskentavaihtoehdossa myös suhdannevaihtelut otetaan mukaan tarkasteluun. Siinä oletetaan, että työttömyys jää jokaisen laskusuhdanteen jälkeen hieman entistä korkeammalle tasolle, samoin sen vuoksi työttömyydestä eri tavoin aiheutuvat menot. Suhdanteesta toiseen kohoava työttömyys alentaisi kokonaistuotantoa voimakkaasti. Sosiaalimenojen kansantuoteosuuden poikkeamaa kuvaavasta kuvioista käy ilmi, että suhdannevaihtelulaskentavaihtoehto kasvattaa sosiaalimenojen kansantuoteosuutta selvästi enemmän kuin muut tarkastellut laskentavaihtoehdot. Kahdenkymmenen vuoden aikana suhdannevaihtoehdon ero peruslaskelmaan nousisi noin kahdeksan prosenttiyksikköä.

Suuremman työttömyyden myötä kasvava sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta merkitsisi arvioitua suurempia rahoitusongelmia. Tämä riski korostuu kansainvälisessä toimintaympäristössä, jossa ei voida käyttää valuuttakurssia sopeuttamiskeinona ja jossa finanssipolitiikankin käyttöä on rajoitettu. Lisäksi yritysten työntekijöiden käyttäytyminen voi olla tässä ympäristössä erilaista kuin aiemmin.

Toisaalta jos esimerkiksi työn tuottavuus kehittyä oletettua paremmin, alenee sosiaalimenojen osuus kansantuotteesta pitkällä aikavälillä. Työn tuottavuus vaikuttaa bruttokansantuotteeseen ratkaisevasti. Peruslaskelmassa työn tuottavuuden vuotuiseksi kasvuksi on oletettu 1,75 prosenttia, millä on haluttu ottaa osittain huomioon ennakoituihin liittyvää epävarmuutta. Jos työn tuottavuus kasvaa 1,75 prosentin sijaan 2,25 prosenttia vuodessa, bruttokansantuote kasvaa vuoteen 2050 mennessä noin 25 prosenttia suuremmaksi. Työn tuottavuuden kohoaminen nostaa toisaalta myös ansiosidonnaisia etuuksia ja samalla sosiaalimenoja. Työn tuottavuuden lisäys heijastuu lähes kokonaisuudessaan sosiaaliturvan etuuseruuhun suurempina ansiosidonnaisina etuuksina ja sosiaali- ja terveystalvaeluiden työvoimakustannuksina. Korkeammasta työn tuottavuudesta saatavalla suuremmalla tuotannon määrällä voidaan tietenkin helpommin rahoittaa aikaisemman tasoinen sosiaaliturva.

Absoluuttisen sosiaaliturvan tason ohella myös etuuksien suhteellisella tasolla on suuri periaatteellinen merkitys. Tuottavuuden kohoaminen lisää yhteiskunnan tuloeroja perus- ja vähimmäisturvaetuuksia saavien osalta, mikäli etuustasoja ei nosteta suhteessa elintason yleiseen kohoamiseen. Peruslaskelma nojaa oletukseen, että perheturvan, vähimmäis- ja viimesijaisen turvan etuuksia tarkistetaan pelkällä kuluttajahintaindeksillä, mikä kasvattaisi tuloeroja tuntuvasti. Jos perhe-, vähimmäis- ja viimesijaisen turvan kasvu vastaisi koko väestön keskimääräisten käytössä olevien tulojen muutosta, sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen olisikin vuonna 2030 runsaat kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin peruslaskelmassa.

Samoin työtulojen osuuden kansantulosta voi otaksua kasvavan sen sijaan, että se pysyisi nykyisellä alhaisella tasollaan, kuten peruslaskelmassa on oletettu. Sekin lisäisi sosiaalimenoja pari prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Toisaalta työtulojen osuuden kasvu parantaisi osaltaan sosiaalimenojen rahoitusmahdollisuuksia.

Merkittävimmät sosiaalimenojen kansantuoteosuutta alentavat tekijät ovat vaihtoehtolaskelmien mukaan todellisen eläkkeelle jäämisiin myöhentyminen ja aikuiskoulutus. Tämä havainto osoittaa, että pitenevästä eliniästä johtuvaa sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kasvua voidaan tasapainottaa pidentämällä elinaikaista työaika. Elinaikaista työaika voidaan puolestaan lisätä sekä alku- että loppupäästä. Jatkokoulutuksen aloitusikä voidaan varhentaa ja opiskelua tehostaa, jolloin opintojen päättöikä varhentuu ja työelämään siirytään nuorempana. Työelämästä poistumisiin myöhentämisen yhtenä edellytyksenä on ikääntyneeseen työvoimaan kohdistuvan kysynnän lisääntyminen. Kohdistamalla koulu-

tusta ikääntyvään väestöön voidaan päästä samanaikaisesti sekä kohoavaan työn tuottavuuteen että paranevaan työllisyyteen.

Jos todellinen eläkkeelle jäämisikä myöhentyisi keskimäärin kahdella vuodella peruslaskelmaan sisältyvän myöhentymisen lisäksi, kasvaisivat sekä työllisten määrä että bruttokansantuote pitkällä aikavälillä noin kuusi prosenttia suuremmaksi kuin peruslaskelmassa. Sen seurauksena sosiaaliturvan rahoituspohja vahvistuisi. Koska samalla myös eläkemenot pienenisivät, alenisivat sosiaalimenot laskelman mukaan lähes kolme prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon.

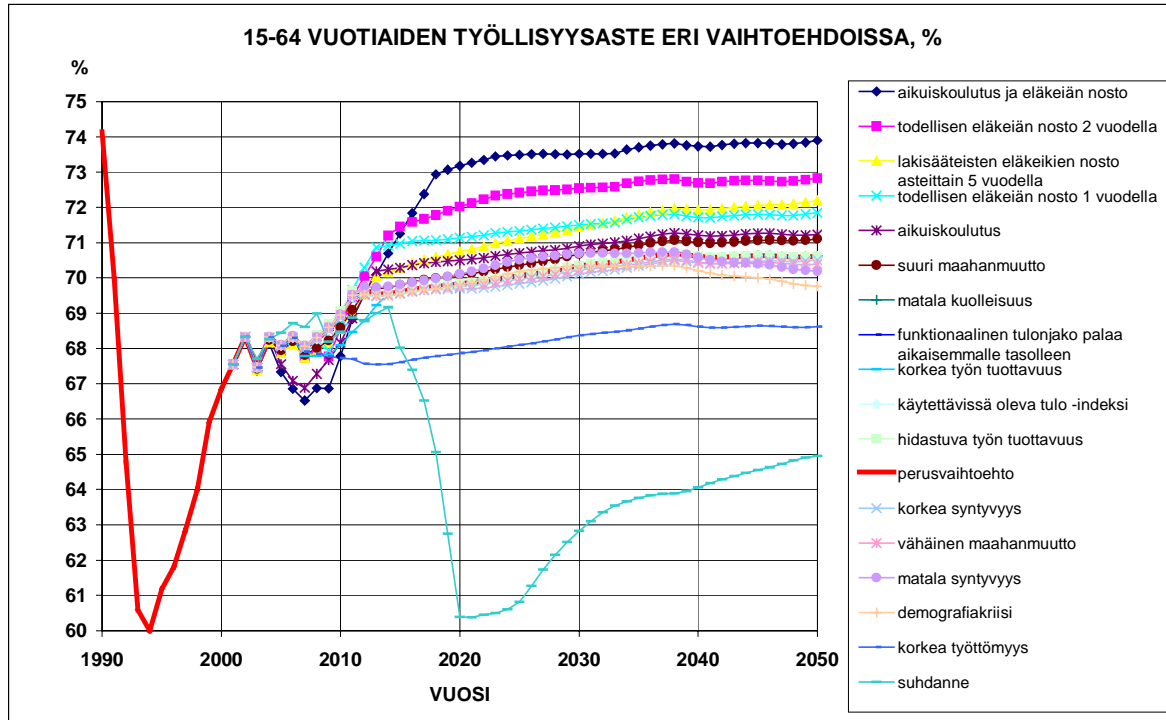
Nämä laskelmat tukevat sitä johtopäätöstä, että elinaikaisen työajan pidentäminen lähivuosikymmeninä on sekä elatussuhteen että sosiaalimenojen hallinnan kannalta keskeistä. Tähän suuntaan on jo tehty merkittäviä päätöksiä, kun työmarkkinaosapuolet solmivat marraskuussa 2001 yksityisen sektorin työeläkkeiden kehittämistä koskevan periaatesopimuksen, jota täydennettiin syyskuussa 2002. Sopimuksen perusteella vanhuuseläkkeen alkamisikä on joustava 62 - 68 vuoden iässä. Eläkkeelle siirtymisen todellinen ajankohta riippuu kuitenkin eri suuntiin vaikuttavista kannusteista. Arvioiden mukaan eläkkeelle siirtyminen myöhentyisi peruslaskelman työttömyyden vähenemisen ja sopimuksen kannustinvaikutusten ansiosta yksityisaloilla keskimäärin noin kolmella vuodella vuoteen 2050 mennessä nykyiseen verrattuna. Jos samansuuruinen myöhentyminen toteutuu myös julkisella sektorilla, eläkemenojen kansantuotesuhde on pitkällä aikavälillä vajaat kaksi prosenttiyksikköä alempi kuin peruslaskelmassa.

Elinaikaisen työajan pidentäminen parantaisi työllisyysastetta, mikä on työvoiman supistuessa talouskasvun turvaamisen kannalta tärkeää. Kun työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä, täystyöllisyyden saavuttaminen tulee periaatteessa mahdolliseksi, mutta ei ole itsestään selvää. Puute osaavasta työvoimasta voi vaarantaa talouskasvun ja lisätä työttömyyttä entisestään. Työllisyyden hoitaminen nykyistä epäedullisemmalla ikärakenteella on päinvastoin entistä haastavampaa.

Oheisessa kuviossa näkyy työllisyysaste eri laskentavaihtoehtoissa. Todellisen eläkkeelle jäämisiän nouseminen ja osaamista parantava aikuiskoulutus voisivat laskelmien mukaan nostaa työllisyysasteen pitkällä aikavälillä lähelle 74 prosenttia. Tällä tasolla työllisyys oli viimeksi 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Jos työttömyys jää 8,5 prosentin tasolle, jää työllisyysasteikin selvästi alle 69 prosentin.



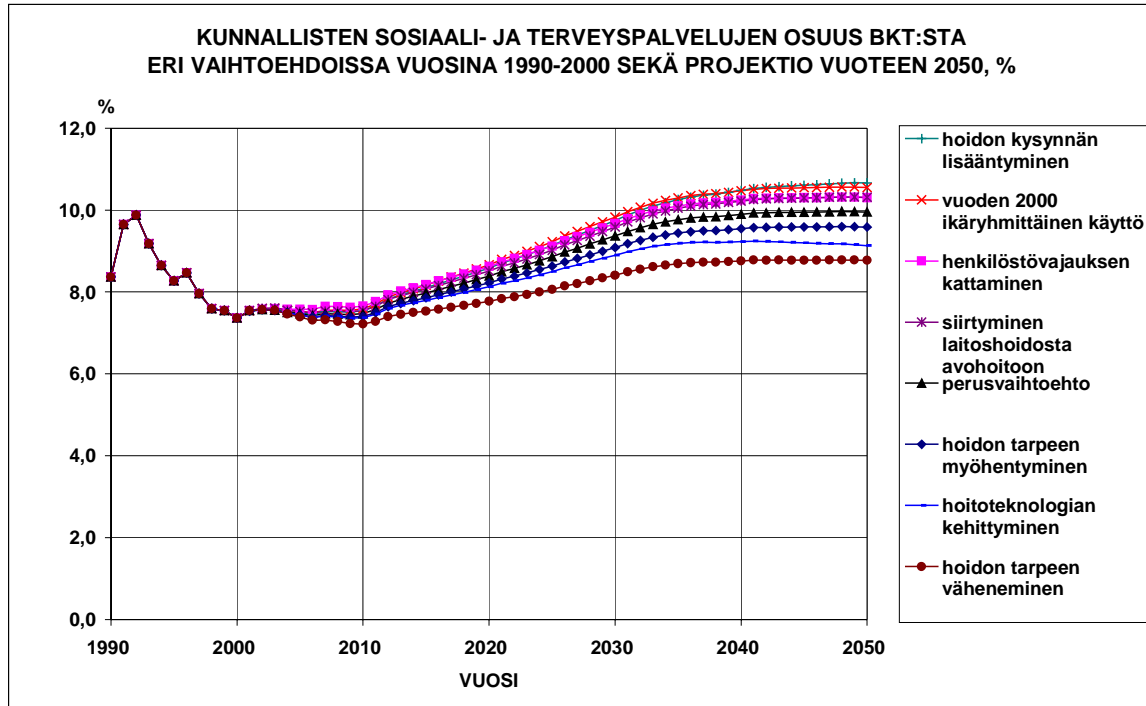
Kuvio 282.



Raportissa on laskettu myös useita eri vaihtoehtoja sen suhteen, miten sosiaali- ja terveyspalvelut, palvelumenot ja -henkilöstön määrä kehittyvät tarkasteluajanjaksolla. Palveluiden osalta peruslaskelmassa viimeisten elinvuosien sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö ja muu sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö on kumpikin vakioitu erikseen.

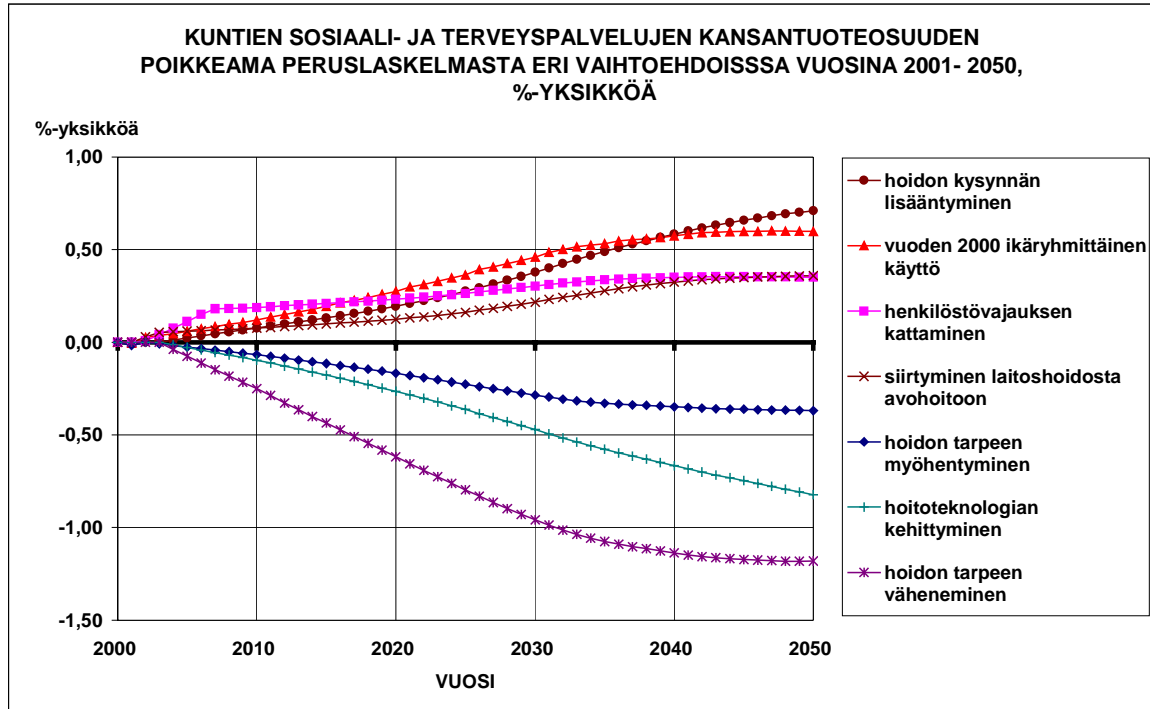
Oheisessa kuviossa kuvataan, miten sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kansantuoteosuus kehittyisi eri laskentavaihtoehtoissa pitkällä aikavälillä. Vaihtoehdosta riippuen sosiaali- ja terveyspalvelujen menot nousisivat nykyiseltä tasolta noin 1,5 – 3,5 prosenttiyksikköä suhteessa kansantuotteeseen.

Kuvio 283.



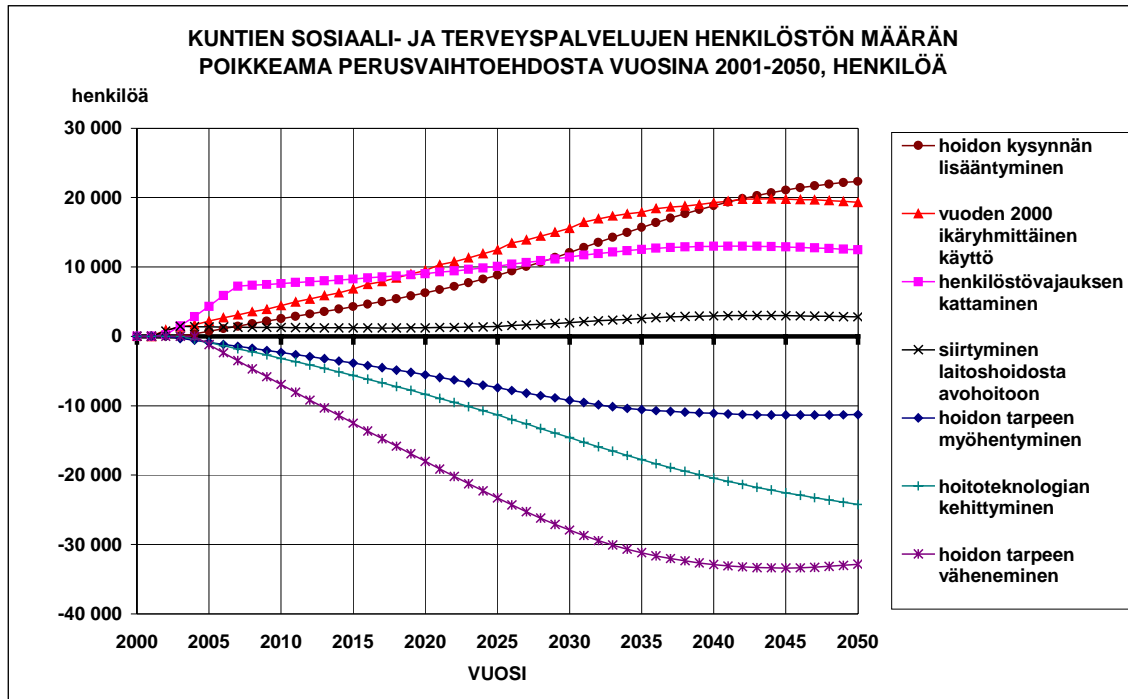
Eri vaihtoehtojen kustannusvaikutukset käyvät paremmin ilmi seuraavasta kuviosta, jossa eri laskentavaihtoehtojen palvelumenojen kansantuoteosuuden kehitystä verrataan peruslaskelman tuloksiin. Viidenkymmenen vuoden säteellä tämä osuus kasvaisi eniten siinä tapauksessa, että terveys- ja hoivapalvelujen kysyntä lisääntyy kautta linjan sitä mukaa, kuin kansalaiset vaurastuvat ja heidän vaatimustasonsa nousee. Palvelumenot lisääntyisivät peruslaskelmaan verrattuna huomattavasti myös siinä tapauksessa, että palvelujen käyttö pysyy ikäryhmittäin nykyisenkaltaisena, jolloin vanhusväestön määrän kasvu heijastuu suoraan palvelujen kysyntään. Jos taas otetaan huomioon ikääntyneiden ihmisten yleisen terveydentilan ja toimintakyvyn paraneminen, mikä johtaa palvelujen käytön siirtymiseen elinkaarella nykyistä myöhemmäksi, vähenisi sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kansantuoteosuus suhteessa peruslaskelmaan. Menokehityksen vaimeneminen olisi vieläkin huomattavampaa, jos terveydentila paranee ja palvelujen tarve vähenee kaikissa ikäryhmissä. Menojen kasvua on mahdollista hillitä myös siinä tapauksessa, että hoitoteknologiaa hyväksi käyttämällä onnistutaan tehostamaan terveys- ja hoivapalveluiden järjestämistä ja tuottamista sekä kohottamaan työn tuottavuutta.

Kuvio 284.



Vastaava tarkastelu kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin henkilöstön määrän kehityksestä osoittaa, että tulevaisuudessa tarvittavan hoitohenkilökunnan määrän vaihtelu on eri laskentavaihtoehtojen välillä varsin laaja. Jos hoidon tarve vähenee kaikissa ikäryhmissä, ei kunnallisella palvelusektorilla tarvittaisi pitkällä aikavälillä juuri nykyistä enempää henkilökuntaa huolimatta siitä, että vanhusten määrä lisääntyy. Henkilöstön tarve voi kohota toisaalta yli 50 000 henkilöllä, jos palvelujen käytön ikäprofiili pysyy nykyisenlaisena tai jos hoidon kysyntä yleisesti ottaen lisääntyy kansalaisten vaatimustason kasvaessa. Oheinen kuvio esittää laskentavaihtoehtojen tulokset suhteessa peruslaskelmaan.

Kuvio 285.



Palvelujen tarpeen lisääntyessä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kysyntä kasvaa. Tällä hetkellä ammatissa toimivan henkilöstön keski-ikä on suhteellisen korkea muihin aloihin verrattuna. Sen vuoksi osaavan ja motivoituneen henkilöstön saatavuus on suuri haaste. Peruslaskelmassa ei oteta huomioon mahdollisia palkkapaineita, joita seuraa, jos sosiaali- ja terveysalan henkilöstön saatavuus vaikeutuu. Esimerkiksi terveydenhuollon kokonaismenoista palkkakustannukset ovat nykyisin hieman yli puolet. Jos työvoiman niukkuus johtaa palkkojen kohoamiseen kuntasektorilla, sosiaalimenot lisääntyvät merkittävästi.

## Lopuksi

Raportin tarkastelujen painopiste on ollut pitkän aikavälin skenaarioissa. Sosiaalimenot eivät ala nousta merkittävästi vielä aivan lähivuosina vaan vasta myöhemmin. Varautuminen tulevaisuuteen ja mahdollisten toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen vaativat oman aikansa, ennen kuin ne alkavat vaikuttaa täydessä mitassa. Vuosi 2010 voi muodostua eräällä tavalla myöhemmän kehityksen vedenjakajaksi, jolloin valitaan kehityksen suunta pitkäksi aikaa eteenpäin.

Laskelmien perusteella SOMERA-toimikunta on todennut mietinnössään, että kattava ja tasoltaan riittävä sosiaaliturva on mahdollista turvata myös tulevaisuudessa, jos talous- ja työllisyys kehittyvät kohtuullisesti. Suotuisa talouskasvu ei kuitenkaan yksinään riitä. Tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan myös laaja-alaisia toimenpiteitä.

## LÄHTEET

- Adema, W. (2001): Net social expenditure, Labour market and social policy - Occasional Papers No. 52, 2<sup>nd</sup> edition, DEELSA/ELSA/WD(2001)5, OECD
- Alho, J. (1998): A Stochastic Forecast of the Population of Finland, katsauksia 1998/4, Tilastokeskus, Helsinki
- Ali-Yrkkö, J. ja P. Ylä-Anttila (1997): Yritykset kansainvälistyvät - katoavatko työpaikat? ETLA Sarja B 130, Taloustieto Oy, Helsinki
- Aromaa, A. ja S. Koskinen (toim.) (2002): Terveys ja toimintakyky Suomessa, Terveys 2000 –tutkimuksen perustulokset, Kansanterveyslaitos, julkaisuja B3/2002, Helsinki
- Baldwin, R.E. and P. Martin (1998): Two waves of globalisation, esitelmä Kielin konferenssissa "Globalization and Labour" kesäkuussa 1998
- Berglund, T., S. Honkapohja, A. Mikkola ja A. Suvanto: Selvitys kansainvälisten pääomanliikkeiden vakautta edistävistä toimista, valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 1/2001
- Böckerman, P. ja J. Kiander (2000): Globalisaatio ja hyvinvointivaltio, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2000
- Deacon, B. (1999): Kansainväliset järjestöt, Euroopan unioni ja globaalinen sosiaalipolitiikka, teoksessa: P. Kosonen ja J. Simpura (toim.), Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Gaudeamus, Helsinki
- Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos: Suhdanne 1/2001, Helsinki
- Eläketurvakeskus (2002): Työmarkkinajärjestöjen sosiaalipakettiin liittyvä eläkepalkkaselvitys, Ennakkoraportti, monisteita 2002:39, Helsinki
- Euroopan komissio (2000): Health in the EU under the Microscope. A first statistical guide
- Euroopan komissio (2000): The Social Situation in the European Union, Luxembourg
- Euroopan komissio (2000): Yhteinen työllisyysraportti 2000, COM(2000) 551 lopullinen, osa II
- Euroopan komissio (1999): Kommission kertomus KOM(1998) 774, Bryssel 25.1.1999
- Euroopan komissio (1998): Social Protection in Europe 1997, Employment and Social Affairs
- Eurostat (1996): ESSPROS manual 1996, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- EVA (2001): Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001, Elinkeinoelämän Valtuuskunta, Helsinki
- Feldstein, M. (2001): The Future of Social Security Pensions in Europe, National Bureau of Economic research, Working Paper 8487
- Forsander, A. (2000): Työvoiman tarve ja maahanmuuttajapolitiikka, teoksessa: M-L. Trux, (toim.), Aukeavat ovet - Kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä, WSOY ja Sitra 238
- Forss, M. (1999): Suuret ikääntyvät ikäluokat ja työmarkkinat, Eläketurvakeskus, muistio 24.2.1999
- Gillion, C. (2000): The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office, International Social Security Review 2000; 53
- Gould, R. (2001): Eläkeajatuksat: katsaus aiheeseen liittyviin tutkimustuloksiin, Eläketurvakeskuksen monisteita 2001:36, Helsinki
- Gould, R. (1994): Työelämä takanapäin? Tutkimus ikääntyneiden työssä pysymisestä vuosina 1990-1993, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 3, Helsinki
- Gregg, P. (1999): The use of wage floors as policy tools, COM/DEELSA/ELSA/ECO/CPE(99)71, Paris

- Haapola, I. (2002): Toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisriskit 1990-luvun Suomessa. Paneelitutkimus vuosien 1990–1992 uusista tuensaajista, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:8, Helsinki
- Hagfors, R. (2000): Sosiaaliturvan järjestelmistä Euroopan unionin laajentuessa, muistio 11.12.2000
- Hakola, T. (2002): Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 89, Helsinki
- Hakola, T. (2000): Varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat tekijät, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:11, Helsinki
- HE 309/1993: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- Helsingin terveydenhuollon kuntaprofiili, Helsingin kaupungin tietokeskus, 2001:10.
- Hetemäki, M. (1998): Hyvinvointivaltion valinnat, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1998
- Holm, P., J. Kiander, J. Tuomala ja P. Valppu (1998): Työttömyysvakuutusmaksujen työttömyysriskin mukainen porrastus ja omavastuu, VATT-tutkimuksia 48, Helsinki
- Holmlund, B. (2002): Unemployment insurance and incentives, teoksessa: S. Ilmakunnas ja E. Koskela (eds): Towards Higher Employment, The Role of Labour Market Institutions, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 32, Helsinki
- Holzmann, R. (2000): The World Bank approach to pension reform, International Social Security Review 2000, 53 (1)
- Hytti, H. (2000): Työkyvyttömyyseläkkeen karenssi vaatii korjausta, Yhteiskuntapolitiikka 2000;65 (4)
- Hytti, H. (1998): Varhainen eläkkeelle siirtyminen - Suomen malli, Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32, Helsinki
- Hytti, H. ja V. Ylönen (2002): Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys, Kansaneläkelaitoksen tilastokatsaus T2:27, Vammala
- Häkkinen, U., H. Valtonen, J. Niemelä ja J. Laine (2000): Tutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteereistä, Aiheita /STAKES 33/2000, 66
- Hämäläinen, U. (2001): Nuoret työmarkkinoita etsimässä, Talous & Yhteiskunta 1/2001
- Ilmakunnas, P., M. Maliranta and J. Vainiomäki (1999): The role of employer and employee characteristics for plant productivity, Working Papers W-223, HKKK, Helsinki
- Ilmarinen, J. (1999): Ikääntyvä työntekijä Suomessa ja Euroopan unionissa - tilannekatsaus sekä työkyvyn, työllistävyyden ja työllisyyden parantaminen, Työterveyslaitos, sosiaali- ja terveysministeriö ja työministeriö, Helsinki
- Jacobzone S. and H. Oxley (2001): Healthcare expenditure. A future in question, Observer, No, 229, November 2001
- Jacobzone, S., E. Cambois and J.M. Robine (2000): Is the health of older persons in OECD countries improving fast enough to compensate for population ageing?, OECD Economic Studies No. 30, 2000/1
- Jalava, J. and M. Pohjola (2001): Economic growth in the new economy: Evidence from advanced economies, UNU/WiIDER, Discussion Paper No. 2001/5
- Kauhanen, M. (2001): Määräaikaiset työsuhteet, Talous & Yhteiskunta 1/2001
- Kauhanen, M. (2000): Määräaikaiset työsuhteet ja sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys, sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000:9
- Keskitalo, E., M. Heikkilä, S. Laaksonen (2000): Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16, Helsinki

- Koski, H., P. Rouvinen ja P. Ylä-Anttila (2001): Uuden talouden loppu? Sitra 245, Taloustieto Oy, Helsinki
- Kurjenoja, J. (2000): Tuloverotus lääkkeenä kannustinloukkuun, Veronmaksajain Keskusliitto, Verotietoa 24, Helsinki
- Kyyrä, T. (1997): Työllistyneiden alkupalkkojen määräytyminen, Tutkimuksia 39, VATT, Helsinki
- Lagergren, M. and I. Batljan (2000): Will there be a helping hand? Macroeconomic scenarios of future needs and costs of health and social care for the elderly in Sweden, 2000-30, Annex 8 to The Long-Term Survey 1999/2000, Stockholm
- Laine, V. ja R. Uusitalo (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan, VATT-tutkimuksia 74, Helsinki
- Laitinen-Kuikka, S. (2002): Avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen eläkepolitiikassa, teoksessa: J. Saari, Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon, käsikirjoitus
- Laitinen-Kuikka, S. ja J. Bach (1999): Eläketurva muissa maissa, Eläketurvakeskus, Helsinki
- Lamminpää, K. ja P. Mattila (2001): Toimeentulotuki 2000, Tilastoraportti 2001:6, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki
- Lassila, J. ja T. Valkonen (2002): Sosiaalimenot ja väestön ikääntyminen, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA B 187, Taloustieto Oy, Helsinki
- Lassila, J. ja T. Valkonen (2000): Työeläkkeiden indeksointi, elinaikakorjaus ja väestön ikääntyminen, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2000:2 ja ETLA B 172, Helsinki
- Lassila, J. ja T. Valkonen (1999): Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen, ETK:n tutkimuksia 1999:2 ja ETLA B 158, Helsinki
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman (1991): Unemployment, Oxford, Oxford University Press
- Lehikoinen, A. ja A. Saarinen (2001): Opintoajat korkeakoulussa, muistio 24.8.2001, opetusministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto
- Lehto, A.-M. ja N. Järnefelt (toim.) (2000): Jaksaen ja joustaen: Artikkeleita työolotutkimuksesta, Tilastokeskus, Tutkimuksia 230, Helsinki
- Lehto, M. (2001): Sosiaalipolitiikka edistyksen asialla, vastapaino, Tampere
- Lindell, C. (1999): Elinikä pitenee – miten käy eläkeiän? Eläkeikätyöryhmän muistio, Eläketurvakeskuksen julkaisuja 99:18
- Lindell, C. (1997): Ruotsin osa-aikaeläkejärjestelmä, Suunnittelu- ja laskentaosaston katsauksia 7/1997, Eläketurvakeskus, Helsinki
- Maljanen, T. ja H. Niemelä (2000): Vuoden 1996 sairauspäivärahaudistuksen vaikutukset. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 58, Helsinki
- Myrskylä, P. (2001): Yhä oudompia väestörakenteita odotettavissa, Hyvinvointikatsaus 4/2001
- Nickell, S. (1998): Suomalainen työttömyys ulkopuolisen silmin, teoksessa: M. Pohjola (toim.), Suomalainen työttömyys, Taloustieto Oy, Helsinki
- Nickell, S. ja J. van Ours (2000): Falling unemployment: The Dutch and British cases, Economic Policy, April 2000
- Nickless, J. (2002): Trends and Developments in Old-age Pension and Health-care Financing in Europe during the 1990s, Council of Europe, Trends in Social Cohesion No. 2, March 2002
- Niemelä, P., T. Talvitie-Ryhänen ja R. Väisänen (1995): Ikääntyvien työntekijöiden sosiaalinen turvattuus ja eläkkeelle siirtymishalukkuus, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1995:2

- Niinivaara, R. (1999): Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia, Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 4/1999
- Nivalainen S. ja Volk R. (2002): Väestön ikääntyminen ja hyvinvointipalvelut: alueellinen tarkastelu, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja n:o 181
- OECD (2002): Measuring Up, Improving Health System Performance in OECD Countries, Paris
- OECD (2001): Health at a Glance, Paris
- OECD (2000): Reforms for an Ageing Society, Paris
- OECD (1998): Maintaining Prosperity in an Ageing Society, Paris
- OECD (1998): Benefit Systems and Work Incentives, Paris
- OECD (1998): Economic Surveys, Finland, Paris
- OECD (1995): Health Policy Studies No. 7, Paris
- OECD (1994): The OECD Job Study, Paris
- Opetusministeriö (2002): Opintotuen kannustavuus, työryhmämuistio 2002:18, Helsinki
- Overman, H.G. ja D. Puga (1999): Unemployment clusters across European regions and countries, Centre for Economic Performance Discussion Paper 434, London
- Pakaslahti, J. (2001): Euroopan sosiaalisen mallin aineksia, Gaudeamus, Helsinki
- Palm, H. (1999): Sosiaaliturvan rahoitus globalisoituvilla markkinoilla, teoksessa: P. Kosonen ja J. Simpura (toim.), Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa, Gaudeamus, Helsinki
- Parjanne, M-L. (1999): Kansainvälinen kauppa, teknologia ja työvoiman osaamisvaatimukset, teoksessa: P. Vartia ja P.Ylä-Anttila (toim.), Teknologia ja työ, Taloustieto, Helsinki
- Parjanne, M-L. (1998): Määräaikaiset työntekijät - joustava työvoimapuskuri, Työpoliittinen aikakauskirja 1998:2
- Parjanne, M-L. (1997): Työmarkkinat murroksessa, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, sarja B 135, Taloustieto Oy, Helsinki
- Parkkinen, P. (2001): Terveysturvan ja sosiaalipalvelumenot vuoteen 2030. VATT, keskustelualoitteita 246/2001, Helsinki
- Parpo, A. (2001): Tulonsiirtojärjestelmän synnyttämät tuloloukut, Stakes, Raportteja 262, Helsinki
- Pearson, M. and S. Scarpetta (2000): What do we know about policies to make work pay?, teoksessa: Policies Towards Full Employment, OECD Proceedings
- Pension reforms – where are we now? International Social Security Review 2000:53 (1)
- Pentikäinen, T. ja J. Rantala (1995): Vakuutusoppi, Jyväskylä
- Pohjola, M. (toim.) (1998): Suomalainen työttömyys, Taloustieto Oy, Helsinki
- PTT Katsaus (2000): Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos 3/2000
- Punakallio, M. (2001): Työn kannattavuus työntekijän ja työnantajan näkökulmasta, Palvelutyönantajat, Helsinki
- Rajavaara, M. ja M. Viitanen (1998): Toiveena työ, suuntana eläke? Teoksessa: M. Rajavaara (toim.), Työtä, eläkettä vai työttömyyttä? Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen osaraportti 4, Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 37, Helsinki
- Rantala, J. (1999): Toimipaikkojen rekrytointikäyttäytyminen, Työpoliittinen tutkimus 208, Työministeriö, Helsinki
- Riksskatteverket (2000): Vår förvaltning år 2010 - I globaliseringens spår, RSV Rapport 2000:9
- Ritakallio, V-M. (2001): Multidimensional poverty in the aftermath of the recession: Finland in 1995 and 2000. Teoksessa: J. Kalela, J. Kiander, U. Kivikuru, H.A. Loikkanen and J. Simpura (eds), Down from the heavens, up from the ashes. The Fin-



- nish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research, VATT-julkaisuja 27:6, Helsinki
- Risku, I. (2001): Eläkerahastojen suuruutta kuvaavia tunnuslukuja, Eläketurvakeskuksen katsauksia 2001:14, Helsinki
- Ritakallio, V-M. (1994): Köyhyys Suomessa 1981-1990. Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksesta, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, tutkimuksia 39
- Romppanen, A. (2000): Ikääntymisen vaikutuksista työmarkkinoilla, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:12, Helsinki
- Saari, J. (toim.) (2002): Euroopan sosiaalinen malli, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki
- Sakslin, M. (1999): Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki, teoksessa: L. Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa, Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki
- Schmidt, G. (1998): Transitional labour markets: A new european employment strategy, Discussion Paper FS 1, October 1998
- Siltanen, P. (1994): Ikääntyvät aikuiskoulutuspalvelujen käyttäjinä, teoksessa: J. Kuusinen ym. (toim.), Ikääntyminen ja työ, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Sosiaaliturvan suunta 2002, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista, julkaisuja 2002:12, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi, työryhmämuistioita 2002:3, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Työttömyysturvatyöryhmä 2001:n muistio, työryhmämuistioita 2001:25, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2010 - Kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa, julkaisuja 2001:3, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointitoimikunnan mietintö, komiteamietintö 2001:7, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti, työryhmämuistio 2001:17, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti, julkaisuja 2000:15, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma, työryhmämuistioita 2001:11, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1999): Työnantajamaksujen alentamista ja porrastamista selvittävän työryhmän muistio, työryhmämuistio 1999:1, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1999): Sosiaaliturvan suunta 1999-2000, julkaisuja 1999:27, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1997): Sosiaaliturvan suunta 1997-1998, julkaisuja 1997:26, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1994): Sosiaalimenotoimikunnan mietintö, komiteamietintö 1994:9, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1993): Sosiaalimenotoimikunnan välimietintö, komiteamietintö 1993:24, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1991): Kohti hyvää Suomea 2030: sosiaalipolitiikka valintojen edessä, julkaisuja 1991:1, Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1987): Sosiaalimenot ja niiden rahoitus vuosina 1987-2030, suunnitteluosasto, julkaisuja 1:1987, Helsinki
- STAT, Sosiaaliturvan menokehitystä ja tavoitteiden toteutumismahdollisuuksia arvioivan työryhmän raportti, Sosiaalinen aikakauskirja 3/1980

- Suikkanen, A., R. Linnakangas, S. Martti ja A. Karjalainen (2001): Siirtymien palkkatyö, Sitra, raportti 16, Helsinki
- Sutela, H., J. Vänskä ja V. Notkola (2001): Pätkätyöt Suomessa 1990-luvulla, Tilastokeskus, SVT, Työmarkkinat 2001:1, Helsinki
- Takala, M. (2001): Ennakkotietoja vuoden 2001 osa-aikaeläketutkimuksesta, Eläketurvakeskuksen monisteita 2001:34
- Takala, M. (1999): Työnteon ja eläkkeellä olon yhdistäminen: vaihtoehtona osa-aikaeläke, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:1
- Takala, P. (2000): Lastenhoito ja sen julkinen tuki. STAKES, Tutkimuksia 110, Helsinki
- Taloustaloudellinen komitea (2001): Budgetary challenges posed by ageing populations, Economic Policy Committee 24.10.2001, EPC/ECFIN/655/01-EN final
- Terveysturvallisuuden ja vanhustenturvallisuuden tulevaisuus - komission tiedonanto, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön EU-perusmuistio 28.1.2002
- Tervo, H. (2000): Suomen aluerakenne ja siihen vaikuttavat tekijät, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2000
- Tikkanen, T. (1998): Learning and education of older workers. Lifelong learning at the margin. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 137, University of Jyväskylä, Jyväskylä
- Tuomala, J. (1998): Pitkäaikaistyöttömyys ja työttömien riski syrjäytyä avoimilta työmarkkinoilta, tutkimuksia 46, VATT, Helsinki
- Tuominen, E. (2001): Työhön vai eläkkeelle? Ikääntyvien työttömien kokemuksia vuosikymmenen taitteen työmarkkinoilta, Eläketurvakeskuksen raportteja 2001:27, Helsinki
- Työministeriö (2002): Työllisyys vuosituhaten alussa, Työvoima 2020, väliraportti, työpoliittinen tutkimus 234, Helsinki
- Uusitalo, H. (toim.) (2000): Köyhyys ja huono-osaisuus 2000-luvun alkaessa. Stakesin arvioita syrjäytymisriskeistä ja riskiväestön määrästä, muistio, 28.5.2000 päivitetty arvio
- Uusitalo, H. (1988): Muuttuva tulonjako, Tilastokeskus, tutkimuksia 39
- Vaarama M. ja P. Voutilainen (2002): Skenaarioita vanhusten hoivapalvelujen kehityksestä ja resurssitarpeista vuoteen 2030, käsikirjoitus, Stakes
- Valtioneuvoston kanslia (2001): EU:n laajeneminen ja Suomi, Talousneuvoston sihteeristö, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/1
- Valtioneuvoston kanslia (2000): Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa, Työryhmäraportti, Talousneuvosto, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6
- Valtioneuvoston kanslia (1998): Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta, Talousneuvosto, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/4
- Valtiovarainministeriö (2001a): EU:n itälaajenemisen taloudellisia näkökohtia: Tilannekatsaus, työryhmämuistioita 2/2001
- Valtiovarainministeriö (2001b): Talouspolitiikan lähivuosien haasteista, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001
- Valtiovarainministeriö (2001c): Taloudellinen katsaus, VM, Kansantaloudsosasto, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 1/2001, helmikuu 2001
- Valtiovarainministeriö (2001d): Valtiokonttori taloudellisen ja inhimillisen pääoman resurssi- ja palvelutalona, työryhmämuistioita 33/2001
- Valtonen, H. ja P. Rissanen (2000): Lama, kuntien talous ja sosiaali- ja terveysmenot: Löytyykö laman ajalta alueellisia strategioita? Teoksessa: H.A. Loikkanen ja J. Saari (toim.), Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne, Sosiaali- ja terveyden turvan keskusliitto, Helsinki

- Valtonen H (2000): Mikä selittää kuntien sosiaali- ja terveystoimen menojen eroja? Teoksessa: H. Uusitalo, A. Parpo ja A. Hakkarainen Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000
- Viitamäki, H. (2001): Kannattaako työ? Teoksessa: S. Ilmakunnas (toim.), Työmarkkinat testissä, VATT-julkaisuja 30, Helsinki
- Viitamäki, H. (toim.) (1998): Varhaiseläkkeet kahdeksassa Euroopan maassa, VATT-keskustelualoitteita 166, Helsinki
- VNS 3/2001 vp, Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin tulevaisuudesta, Helsinki
- VNS 4/1996 vp, Valtioneuvoston selonteko sosiaaliturvasta, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 5.11.1996, Helsinki 1996
- VNS 3/1996 vp, Suomi ja Euroopan tulevaisuus, Valtioneuvoston selonteko osa 1
- VNS 1/1996 vp, Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.2.1996, Helsinki 1996
- VNS 3/1994 vp, Suomen EU-politiikan suuntaviivat, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 14.2.1995, Helsinki 1995
- Voutilainen, P. ja M. Vaarama (2002): Ikääntyneet sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat - skenaario hoivapalvelujen asiakasmäärien kehityksestä, Hoitotyön vuosikirja 2002
- World Bank (1994): Averting old age crisis: Policies to protect the old and promote growth, Oxford University press
- Ylä-Anttila, P. (1999): Globalisaatio, teknologia ja työllisyys, teoksessa: P. Vartia ja P. Ylä-Anttila (toim.), Teknologia ja työ, Taloustieto, Helsinki
- Ympäristöministeriö (2001): Asumistuen yhteensovitystyöryhmän muistio. Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta, Ympäristöministeriön moniste 2001: 86, Helsinki

# Liitteet

## LIITE 1

### SOMERA-Toimikunnan jäsenet ja alatyöryhmät

Sosiaalimenotoimikunnan puheenjohtaja oli kansliapäällikkö Markku *Lehto* sosiaali- ja terveysministeriöstä. Toimikunnan jäsenet (henkilökohtaiset varajäsenet) olivat osastopäällikkö Tarmo *Pukkila* (apulaisosastopäällikkö Tuulikki *Haikarainen*), osastopäällikkö Kari *Välimäki* (finanssisihteerin Tiina *Heino*) ja apulaisosastopäällikkö Aino-Inkeri *Hansson* (hallitusneuvos Jouko *Narikka*) sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Martti *Hetemäki* (neuvotteleva virkamies Jorma *Tuukkanen*) ja budjettineuvos Raija *Koskinen* (budjettineuvos Pertti *Tuhkanen*) valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteerin Eeva-Liisa *Koivuneva* (neuvotteleva virkamies Pekka *Tiainen*) työministeriöstä, sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula *Taskula* (kehityspäällikkö Rolf *Eriksson*) Suomen Kuntaliitosta, tutkija, sittemmin johtava tutkija Helka *Hytti* (päämatemaatikko Jussi *Haapa-aho*) Kansaneläkelaitoksesta, suunnittelujohtaja Markku *Hänninen* (kehityspäällikkö Christina *Lindell*) Eläketurvakeskuksesta, toimitusjohtaja Esa *Swanljung* (lakimies Marja-Liisa *Pelander*) Työeläkevakuuttajat TELA:sta, tutkimuspäällikkö, sittemmin tutkimusprofessori Marja *Vaarama* (ylijohtaja Hannu *Uusitalo*) Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesista, osastopäällikkö, sittemmin johtaja Pertti *Parmanne* (sosiaalipoliittinen sihteerin Kaija *Kallinen*) Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, pääsihteerin Seppo *Junttila* (lääketieteen lisensiaatti Riitta *Työläjärvi*) Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, neuvottelupäällikkö Markku *Lemmetty* (tutkija Päivi *Knuuttila*) Akavasta, asiamies Johan *Åström* (asiamies Marja *Huuskonen*) Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, johtaja Markku *Koponen* (varatuomari Riitta *Wärn*) Palvelutyönantajista, lainopillinen asiamies Anna *Lundén* (pääekonomisti Pasi *Holm*) Suomen Yrittäjistä ja johtaja Kaarina *Knuuti* (johtaja Seppo *Aaltonen*) Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:sta.

Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi 7.6.2001 Hannu *Uusitalolle* eron Marja *Vaaraman* henkilökohtaisesta varajäsenyydestä ja nimesi hänen tilalleen tutkimusprofessori Matti *Heikkilän* Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus Stakesista. 1.8.2001 sosiaali- ja terveysministeriö myönsi eron toimikunnan jäsenyydestä Markku *Hänniselle* ja nimesi hänen tilalleen johtaja Hannu *Uusitalon* Eläketurvakeskuksesta sekä nimesi Markku *Koposen* henkilökohtaisen varajäsenen Riitta *Wärnin* tilalle asiamies Vesa *Rantahalvarin* Palvelutyönantajista.

Toimikunnan sihteerinä olivat neuvotteleva virkamies Marja-Liisa *Parjanteen*, joka toimi toimikunnan päätoimisena pääsihteerinä, sekä erikoistutkija Pekka *Sirénin* ja neuvotteleva virkamies Heikki *Palmin*, kaikki sosiaali- ja terveysministeriöstä. Toimikunta kutsui 21.6.2000 neljänneksi sihteeriksi tutkimusjohtaja Esko *Kivisaaren* Varma-Sammosta (sittemmin toimitusjohtaja, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto) ja 15.10.2001 viidenneksi sihteeriksi johtava ekonomisti Reijo *Vanteen* Eläketurvakeskuksesta. 18.1.2002 toimikunta myönsi Esko *Kivisaarelle* eron sihteerin tehtävistä ja kutsui sihteeriksi neuvotteleva virkamies Raimo *Jämsénin* sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Toimikunta kuuli lisäksi seuraavia asiantuntijoita: tutkija Annika *Forsander* Väestöliiton väestötutkimuslaitokselta, tutkija, sittemmin kehityspäällikkö Sini *Laitinen-Kuikka* Eläketurvakeskuksesta, johtava ekonomisti Reijo *Vanne* Eläketurvakeskuksesta, pääekonomisti Pasi *Holm* Suomen Yrittäjistä, tutkimusjohtaja Raija *Volk* Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, kehityspäällikkö Jari *Kannisto* Eläketurvakeskuksesta, matemaatikko, sittemmin johtava matemaatikko Heikki *Peltola* Kansaneläkelaitoksesta, päämatemaatikko Jussi *Haapa-aho* Kansaneläkelaitoksesta, neuvotteleva virkamies Jorma *Tuukkanen* valtiovarainministeriöstä ja apulaisosastopäällikkö Matti *Toiviainen* sosiaali- ja terveysministeriöstä. Toimikunnan materiaalin valmisteluun ovat jäsenien ja sihteerien lisäksi osallistuneet päämatemaatikko Jussi *Haapa-aho* ja

matemaatikko, sittemmin johtava matemaatikko Heikki *Peltola* Kansaneläkelaitoksesta, osastopäällikkö Christina *Lindell*, matemaatikko Tapio *Klaavo* ja tutkija Mika *Vidlund* Eläketurvakeskuksesta, yhteyspäällikkö Jouko *Janhunen* Varma-Sammosta, tutkimuspäällikkö Hilikka *Kostiainen* Valtiokonttorista, erikoistutkija Ilari *Keso* ja neuvotteleva virkamies Juho *Saari* sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työnsä avuksi toimikunta asetti lokakuussa 2000 seuraavat alatyöryhmät, jotka työskentelivät huhtikuun 2001 loppuun saakka:

### ***Sosiaalimenoryhmä***

Sosiaalimenoryhmän puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Markku Lehto sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäsenet olivat budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Christina Lindell Eläketurvakeskuksesta, tutkija, sittemmin johtava tutkija Helka Hytti Kansaneläkelaitoksesta, johtaja Markku Koponen Palvelutyönantajista, talouspoliittinen sihteeri Pekka Immeli Akavasta, pääsihteeri Marja-Liisa Parjanne sosiaali- ja terveysministeriöstä ja sihteerinä toimi erikoistutkija Pekka Sirén sosiaali- ja terveysministeriöstä.

### ***Rahoitusryhmä***

Rahoitusryhmän puheenjohtaja oli osastopäällikkö Tarmo Pukkila sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäsenet olivat neuvotteleva virkamies Jorma Tuukkanen valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Esa Swanljung Työeläkevakuuttajat TELasta, päämatemaatikko Jussi Haapa-Aho Kansaneläkelaitoksesta, suunnittelujohtaja Jari Sokka Kuntien eläkevakuutuksesta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen sihteeri Kaija Kallinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, neuvottelupäällikkö Markku Lemmetty Akavasta ja pääsihteeri Marja-Liisa Parjanne sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimivat neuvotteleva virkamies Heikki Palm sosiaali- ja terveysministeriöstä ja tutkimusjohtaja Esko Kivisaari Varma-Sammosta.

### ***Sosiaali- ja terveyspalvelut***

Sosiaali- ja terveyspalvelut -alajaoston puheenjohtaja oli apulaisosastopäällikkö Aino-Inkeri Hansson sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäsenet olivat tutkimusprofessori Marja Vaarama Stakesista, kehityspäällikkö Rolf Eriksson Kuntaliitosta, suunnittelupäällikkö Olli Valpola Kansaneläkelaitoksesta, pääsihteeri Jouko Vasama Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY ry:stä, johtaja Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:sta, työvoimapolitiittinen asiamies Riitta Wärn Palvelutyönantajista, asiantuntijalääkäri Riitta Työläjäarvi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, pääsihteeri Marja-Liisa Parjanne sosiaali- ja terveysministeriöstä ja sihteerinä toimi neuvotteleva virkamies Raimo Jämsén sosiaali- ja terveysministeriöstä.

### ***Tulonjako ja kohdentuminen***

Tulonjako ja kohdentuminen -alajaoston puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Kari Välimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäsenenä olivat yliohtaja Hannu Uusitalo ja tutkija Antti Parpo Stakesista, kehityspäällikkö Rolf Eriksson Kuntaliitosta, asiamies Marja Huuskonen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen sihteeri Mirja Janerus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, pääekonomisti Pasi Holm Suomen Yrittäjistä, finanssineuvos Reino Niinivaara valtiovarainministeriöstä, erikoistutkija Heikki Viitamäki Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, johtava ekonomisti Reijo Vanne Eläketurvakeskuksesta ja pääsihteeri Marja-Liisa Parjanne sosiaali- ja terveysministeriöstä. Sihteerinä oli erikoistutkija Ilari Keso sosiaali- ja terveysministeriöstä.

## Some-laskentamallin osiot

Taulukko 24. Toimeentuloturva

## Väestön työssäkäynti, toimeentulo ja -etuudet

## TILASTOLÄHDE

## Työikäiset 15-64 vuotiaat

Väestötilasto/Työvoimatutkimus

<b>Työikäiset työvoimaan kuulumattomat</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
<b>Eläkkeensaajat/omaeläkkeensaajat</b>	TYÖVOIMATUTK./ ETK & KELA
<b>Vanhuuseläkkeet</b>	ETK & KELA
Alle 65-vuotiaan vanhuuseläke	ETK & KELA
Varhennettu vanhuuseläke	ETK & KELA
<b>Työkyvyttömyyseläkkeet</b>	ETK & KELA
Varsinainen työkyvyttömyyseläke	ETK & KELA
Yksilöllinen varhaiseläke	ETK & KELA
Kuntoutustuki	ETK & KELA
Tapaturmaeläke	Tapaturmavakuutuslait. liitto/tulonjakotutkimus
<b>Työttömyyseläke</b>	ETK & KELA
<b>Erityiseläkkeet:</b>	ETK
Sukupolvenvaihdoseläke	ETK
Luopumiseläke & -korvaus	ETK
<b>Pienten lasten tai kodin hoito:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
Lasten kotihoidon tuki/yksityisen hoidon tuki	KELA
<b>Opiskelijat:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
Nuoriso-opintoraha	KELA
Aikuisopintoraha/ammattikoulutusraha	KELA
Työvoimapolitiittiset koulutustuet/aikuiskoulutuslisä	KELA & STM
Pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen opiskelun tuki	KELA
Työttömien omaehtoisen opiskelun tuki	KELA
<b>Muu:</b>	
Varusmies- ja siviilipalvelu/sotilasavustus	TYÖVOIMATUTKIMUS & KELA
<b>Työikäiset työvoimaan kuuluvat:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
<b>Työttömät/työttömät työnhakijat:</b>	TM
Kassapäivärahan saajat	KASSAT & STM
Peruspäivärahan saajat	KELA
Työmarkkinatuen saajat	KELA
Alku- ja muut karenssit	
-Työlliset työttömyyspäivärahaa saavat/ työllistämistuki	KELA & STM
<b>Työlliset:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
<b>Eivät työssä tai työpaikalla</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS

<b>Sairauspoissaolo:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
Sairauspäiväraha	KELA
Sairausajan palkka	KELA
Sairauspoissaolo ilman palkkaa tai päivärahaa	
Tapaturmapoissaolo/tapaturmapäiväraha	TYÖTAPATUMATILASTO
Kuntoutuspoissaolo/kuntoutusraha	KELA
<b>Pienen lapsen hoito:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
Vanhempainraha	
Lapsen sairaus/erikoishoitoraha	
<b>Loma</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
<b>Lomautus</b>	TM
<b>Työssä olevat:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
<b>Työllistämistuet:</b>	
Normaali työllistämistuki	TM
Yhdistelmätuki / työmarkkinatuki	TM
Starttiraha	TM
Työharjoittelutuki	TM
Omatoimisuusavustus	TM
<b>Kokoaikaiset:</b>	
<b>Osa-aikaiset:</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
<b>Osa-aikaeläke</b>	ETK
<b>Muut osa-aikaiset</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS
<b>Työtunnit</b>	TYÖVOIMATUTKIMUS

Taulukko 25.

<b>Sosiaali- ja terveyspalvelujen etuudet / sektorit sekä kustannus- ja tuloerät</b>	
<b>Kunnat ja kuntayhtymät</b>	<b>SAVA</b>
<b>Sektorit</b>	Sairaanhoitokorvaukset
Hallinto	- lääkemenot yhteensä
Lasten päivähoito	peruskorvatut lääkkeet
Lasten ja nuorten laitoshuolto	osittain korvatut lääkkeet
Muut lasten ja perheiden palvelut	"kokonaan" korvatut lääkkeet
Vanhusten laitoshuolto	lääkkeiden lisäkorvaukset
Vammaisten laitoshuolto	- lääkärinpalkkiot
Suojatyö ja työhön kuntoutus	- hammaslääkärinpalkkiot
Kotipalvelut	- tutkimus ja hoito
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	- matkakustannukset
Päihdehuolto	Työterveys ja opiskelijaterveydenhuolto
Perusterveydenhuolto	
Perusterveydenhuollon hammashuolto	
Erikoissairaanhoito	
Ympäristöterveydenhuolto	
Muu sosiaali- ja terveystoimi	
Peruskoulut	

Lukioid	
Ammatilliset oppilaitokset	
<b>Menot</b>	
Palkat	
Sosiaalivakuutusmaksut	
Eläkkeet	
Muut henkilöstömenot	
Asiakaspalvelujen ostot	
-valtiolta	
-kunnilta	
-kuntayhtymiltä	
-muilta	
Muiden palvelujen ostot	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	
Avustukset	
Vuokramenot	
Muut menot	
Varastojen lisäys(-)/vähennys(+)	
<b>Toimintamenot yhteensä</b>	
Siitä: Sisäiset menot yhteensä	
Käyttöomaisuuden poistot	
Laskennalliset korot ja poistot	
Vyörytyserät	
Muut laskennalliset menot	
Laskennalliset menot yhteensä	
<b>Tulot</b>	
Myyntitulot:	
-valtiolta	
-kunnilta	
-kuntayhtymiltä	
-muilta	
-sisäiset myyntitulot	
<b>Maksut</b>	
Tuet ja avustukset:	
-työllistämistuet	
-muut tuet ja avustukset valtiolta	
-Euroopan Unionilta	
-muilta	
Vuokratulot	
Muut tulot	
Valmisteverastojen muutos	
Valmistus omaan käyttöön	
<b>Toimintatulot yhteensä</b>	
Siitä: Sisäiset tulot yhteensä	
Vyörytyserät	
Muut laskennalliset tulot	
Laskennalliset tulot yhteensä	



Taulukko 26.

<b>Sosiaalimenot ym. institutionaalisen luokituksen mukaan</b>	<b>Sosiaalimenot ESSPROS-luokituksen mukaan</b>
<b>LAKISÄÄTEISET TYÖELÄKKEET</b>	<b>SAIRAUS JA TERVEYS</b>
Vanhuuseläkkeet	TOIMEENTULOTURVA
-vanhuuseläkkeet	Sairausvakuutuksen päiväraha
-varhennetut vanhuuseläkkeet	Tapaturmavakuutuksen päiväraha
-alle 65 vuotiaiden vanhuuseläkkeet	Liikennevakuutuksen päiväraha
Työkyvyttömyyseläkkeet	Avustuskassojen päiväraha
-työkyvyttömyyseläkkeet	Sairausajan palkka
-yksilölliset varhaiseläkkeet	<b>PALVELUT</b>
Työttömyyseläkkeet	Perusterveydenhuolto
Osa-aika eläkkeet	Avohoito
Luopumiseläkkeet / -korvaukset	Hammashuolto
Sukupolvenvaihdoseläkkeet	Muu avohoito
Perhe-eläkkeet	Vuodeosastot
-leskeneläkkeet	Erikoissairaanhoido
-lapseneläkkeet	Avohoito
Rekisteröidyt lisäeläkkeet	Vuodeosastot
<b>ELÄKKEET YHTEENSÄ</b>	Vakuutuskorvaukset
Muut etuudet	Sairausvakuutus
-hautausavustukset	Sairaanhoido
-kuntoutus	Työ- ja opiskelijaterveyshuolto
-muut etuudet ja kulut	Muut
<b>ETUUSMENO YHTEENSÄ</b>	Tapaturmavakuutukset
<b>HALLINTOKULUT</b>	Sairaanhoido
<b>KULUT YHTEENSÄ</b>	Muut korvaukset
	Liikennevakuutus
<b>VAPAAEHTOISET LISÄELÄKKEET</b>	Sairaanhoido
Vanhuuseläkkeet	Muut korvaukset
Työkyvyttömyyseläkkeet	Avustuskassat
Työttömyyseläkkeet	Muut
Perhe-eläkkeet	
<b>ELÄKKEET YHTEENSÄ</b>	<b>TOIMINTARAJOITTEISUUS</b>
<b>HALLINTOKULUT</b>	<b>TOIMEENTULOTURVA</b>
<b>KULUT YHTEENSÄ</b>	Työkyvyttömyyseläkkeet
	Yksilölliset varhaiseläkkeet
	Tapaturmavakuutuksen eläkkeet
	Liikennevakuutukset jatkuvat korvaukset
	Lapsen hoitotuki
	Erityishoitoraha
	Kuntoutusrahat
	Vammaistuki
	Sotilastapaturmakorvaukset
	<b>PALVELUT</b>
	Vammaisten laitoshuolto
	Vammaispalvelut

**KANSANELÄKKEET**

Vanhuuseläkkeet

-65 v. vanhuuseläkkeet

-alle 65 v. vanhuuseläkkeet

Työkyvyttömyyseläkkeet

-varsinaiset tk -eläkkeet

-yksilölliset varhaiseläkkeet

-kuntoutustuet

Työttömyyseläkkeet

Pelkät asumis- ja hoitotuet

asumistuet

eläkkeensaajan hoitotuet

pohjaosa

eläkevähenteinen kansaneläke

Perhe-eläkkeet

-leskeneläkkeet

-lapseneläkkeet

Rintamasotilasetuudet

Lapsen hoitotuet

Vammaistuet

Muut etuudet

-hautausavustukset

-kuntoutus

-suoritukset Melalle

-muut etuudet ja kulut

**ETUUSMENO YHTEENSÄ****HALLINTOKULUT****KULUT YHTEENSÄ****SOTILASTAPATURMAT**

Sotavammakorvaukset

Veteraanikuntoutus

Sotilastapaturmakorvaukset

**KULUT YHTEENSÄ****LAKISÄÄTEINEN****TAPATURMAVAKUUTUS**

Sairaanhoito

Päivärahat

Eläkkeet ja indeksikorotukset

Haittarahat

Kuntoutus

Muut

**ETUUSMENO YHTEENSÄ**

Kotipalvelut

Omaishoidon tuki

Suojatyö ja työhön kuntoutus

Kuntoutuspalvelut

Muut

**VANHUUS****TOIMEENTULOTURVA**

Vanhuuseläkkeet

Varhennetut vanhuuseläkkeet

Sukupolvenvaihdoseläkkeet

Luopumiskorvaukset/eläkkeet

Osa-aikaeläkkeet

Rintamaveteraaneläkkeet

Muut

**PALVELUT**

Vanhusten laitoshuolto

Kotipalvelut

Omaishoidontuki

Muut

**LESKI JA MUUT OMAISET****TOIMEENTULOTURVA**

Perhe-eläkkeet

Ryhmähenkivakuutus

**PALVELUT**

Hautausavustukset

**PERHEET JA LAPSET****TOIMEENTULOTURVA**

Äitiysavustus

Vanhempainrahat

Äitiysrahakauden palkat

Lasten kotihoidontuet

Lapsilisä

Elatustuki

**PALVELUT**

Lasten päivähoito

Yksityisen hoidon tuki

Lasten ja nuorten laitoshuolto

Kodinhuoltoapu

Muut

**TYÖTTÖMYYS****TOIMEENTULOTURVA**

Peruspäiväraha

Ansiopäiväraha

Työmarkkinatuki

Vuorottelukorvaukset

HALLINTOKULUT KULUT YHTEENSÄ	Työttömyyseläkkeet Ansiotuet työvoimakoulutuksessa Työttömien omaehtoisen koulutuksen tuki Eroraha
VALTION TAPATURMAT Valtion työtaturmakorvaukset Valtion liikennevak. henkilövahingot ETUUSMENO YHTEENSÄ Tapaturmavirasto KULUT YHTEENSÄ	PALVELUT Liikkuvuusavustus Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus Työvoimapalvelut
Maatalouden tapaturmakorvaukset Kulukorvaukset Päivärahat Tapaturmaeläkkeet Perhe-eläkkeet Kuntoutus Muut korvaukset ETUUSMENO YHTEENSÄ	ASUMINEN PALVELUT Asumistuki, vuokra-asunnot Asumistuki, omistusasunnot
Liikennevakuutuksen henkilövahingot Sairaanhoito Päivärahat Jatkuvat korvaukset ja indeksikorotukset Kuntoutus Muut korvaukset ETUUSMENO YHTEENSÄ HALLINTOKULUT KULUT YHTEENSÄ	MUU SOSIAALITURVA TOIMEENTULOTURVA Toimeentulotuki Sotilasavustus Palkkaturva Muut PALVELUT Pakolaishuolto Päihdehuolto Muut
RYHMÄHENKIVAKUUTUS Yksityisen sektorin palkansaajat Valtio Kunnat Myel-rhv ETUUSMENO YHTEENSÄ	HALLINTO Kunnat Vakuutuslaitokset YHTEENSÄ
SAIRAUSVAKUUTUS Sairauspäivärahat Erityishoitorahat Vanhempainrahat Kuntoutusrahat Sairaanhoitokorvaukset - lääkemenot yhteensä peruskorvatut lääkkeet osittain korvatut lääkkeet "kokonaan" korvatut lääkkeet lääkkeiden lisäkorvaukset - lääkärinpalkkiot - hammaslääkärinpalkkiot - tutkimus ja hoito	

- matkakustannukset	
Työterveys ja opiskelijaterveydenhuolto	
Kuntoutustoiminta	
Muut kulut	
-apteekkipalkkiot	
-suoritukset melalle	
-työkyvyn arviot ym. muut kulut	
ETUUSMENO YHTEENSÄ	
HALLINTOKULUT	
KULUT YHTEENSÄ	
SAIRAUSAJAN PALKKA	
ÄITIYSAJAN PALKKA	
SAIRAANHOIDON OMAVASTUUT	
Sairaanhoitokorvaukset	
- lääkemenot yhteensä	
peruskorvatut lääkkeet	
osittain korvatut lääkkeet	
"kokonaan" korvatut lääkkeet	
- lääkäripalkkiot	
- hammaslääkäripalkkiot	
- tutkimus ja hoito	
- matkakustannukset	
Työterveyshuollon työnantajaosuudet	
Käsikauppalääkkeet	
MAATAL.YRIT. OMAVASTUU KORVAUKSET	
AVUSTUSKASSAT	
TYÖTTÖMYYSTURVA	
Ansiopäiväraha	
Peruspäiväraha	
Työmarkkinatuki	
Työllisyyskoulutus ansiopäivärahat	
Työllisyyskoulutus peruspäivärahat	
Erorahat ja aikuiskoulutuslisät	
Palkkaturva	
Muut etuudet	
TYÖTTÖMYYSTURVA YHTEENSÄ	
hallintomenot	
TYÖTTÖMYYSMENOT YHTEENSÄ	
TYÖLLISYYSKOULUTUS	
TYÖNVÄLITYS	
TYÖLLISTÄMISTUKI	
VALTION SOSIAALIAVUSTUKSET JA PALVELUT	
Äitiysavustus	

Lapsilisät	
Sotilasavustus	
Yleinen asumistuki	
Opintotuki	
AVUSTUKSET YHTEENSÄ	
Sosiaalipalvelut	
Pakolaisten ja turv. hak. vastaanotto	
Lomituspalvelut	
SOSIAALIPALVELUT YHTEENSÄ	
Työturvallisuustyö	
Tutkimus- ja kehitystoiminta	
Valtion hallinto	
YHTEENSÄ	
Omaishoidon tuki	
Lasten yksityishoidon tuki	
Toimeentulotuki	
Elatustuki	
Lasten kotihoidon tuki	
AVUSTUKSET YHTEENSÄ	
Lasten päivähoito	
Lasten ja nuorten laitoshoido	
Muut lasten ja perheiden palvelut	
Vanhusten laitoshoido	
Vammaisten laitoshoido	
Suojatyö ja kuntoutus	
Kotipalvelu	
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	
Päihdehuolto	
Muu sosiaali- ja terveystoimi	
SOSIAALIPALVELUT YHTEENSÄ	
Perusterveydenhuolto	
Hammashuolto	
Erikoissairaanhoido	
Ympäristöterveydenhuolto	
TERVEYDENHOITO YHTEENSÄ	
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	
YHTEENSÄ	
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS	
SOSIAALIMENOT YHTEENSÄ	

- 2002:
- 1 Juhani Iivari, Keijo Piirainen, Aki Siltaniemi. Sosiaalinen luototus - vaikuttavuus- ja kokonaisuusarviointi. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II.  
ISBN 952-00-1079-3
  - 2 Sosiaaliturvan suunta 2002.  
ISBN 952-00-1093-9
  - 3 Ikäohjelman monet kasvot. Kansallisen ikäohjelman 1998-2002 loppuraportti.  
ISBN 952-00-1101-3
  - 4 Valtakunnallinen uniapneaohjelma 2002-2012.  
ISBN 952-00-1103-X
  - 5 Kuntoutuksen kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Tausta-aineisto valtioneuvoston kuntoutusselontekoon.  
ISBN 952-00-1104-8
  - 6 Kuntoutusselonteko 2002. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle.  
ISBN 952-00-1105-6
  - 7 Rehabiliteringsredogörelse 2002. Statsrådets redogörelse till riksdagen.  
ISBN 952-00-1106-4
  - 8 Ilkka Haapola. Toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisriskit 1990-luvun Suomessa. Paneelitutkimus vuosien 1990-1992 uusista tuensaajista.  
ISBN 952-00-1109-9
  - 9 Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista.  
ISBN 952-00-1117-X
  - 10 Statsrådets principbeslut om riksomfattande riktlinjer för förskoleverksamheten.  
ISBN 952-00-1118-8
  - 11 Sosiaali- ja terveystietämys 2002.  
ISBN 952-00-1120-X
  - 12 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista.  
ISBN 952-00-1127-7
  - 13 Statsrådets redogörelse till riksdagen om barns och ungas välfärd.  
ISBN 952-00-1128-5
  - 14 The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers. The Concluding Report on the Programme.  
ISBN 952-00-1150-1
  - 15 Satu Nivalainen, Raija Volk. Väestö ja hyvinvointipalvelut vuonna 2030. Alueellinen tarkastelu.  
ISBN 952-00-1173-0
  - 16 Trends in Social Protection in Finland 2002.  
ISBN 952-00-1172-2
  - 17 Social and health policy-oriented research and development activities in Finland.  
ISBN 952-00-1186-2
  - 18 Eurooppalainen alkoholipolitiikka. Suomen, EU:n ja WHO:n Euroopan aluetoimiston keskeiset alkoholipoliittiset asiakirjat.  
ISBN 952-00-1196-X

- 2002: 19 Lasse Oulasvirta, Jukka Ohtonen, Jari Stenvall. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä.  
ISBN 952-00-1200-1
- 20 Jaakko Kiander, Henrik Lönngqvist. Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu.  
ISBN 952-00-1224-9
- 21 Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä SOMERA-toimikunnan taustaraaportti.  
ISBN 952-00-1229-X